

O jogo de dois níveis na política externa brasileira (1995-2016)

Tiago Soares Paulino

Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais
Especialização em Relações Internacionais

Setembro, 2017

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, especialização em Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Carmen Fonseca

A todos os que acreditaram em mim,

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer à Professora Doutora Carmen Fonseca por toda a disponibilidade que demonstrou quer ao aceitar a orientação desta dissertação assim como em todas as opiniões, sugestões e observações que foi providenciando em todo o processo. Agradeço-lhe, principalmente, toda a paciência para as questões que tive, assim como conselhos úteis sem os quais este trabalho não seria tão enriquecedor.

Agradeço às pessoas que, de certo modo, me auxiliaram na investigação, nomeadamente ao Doutor Andrés Malamud por me integrar nas diversas vertentes da bibliografia existente sobre o Brasil, ao Professor Doutor Kai Kenkel pela sua espontânea disponibilidade em me enviar a sua literatura sobre as operações de paz, e ao Embaixador do Brasil Sérgio Moreira Lima por me ter permitido debater algumas das minhas ideias na mesa-redonda proporcionada pelo IPRI-NOVA no dia 22 de Maio do presente ano.

Agradeço à minha família por toda a preocupação que foi demonstrando pelo progresso deste trabalho e por terem acreditado que era capaz de o elaborar, principalmente à minha mãe Isabel por todos os dias que proporcionou as condições possíveis para que pudesse investigar, escrever, e editar a dissertação sem qualquer incómodo.

Agradeço ao meu falecido avô José que, mesmo não tendo estado presente durante este processo, ficaria orgulhoso do que realizei e que me conferiu certamente mais determinação para completar esta dissertação.

Agradeço a todos aqueles que me são mais chegados, sejam eles amigos ou simplesmente conhecidos, que me encorajaram em todo o percurso académico, que foram constantemente oferecendo o seu apoio, se interessaram pelo desenvolvimento deste trabalho e, sobretudo, disponibilizando qualquer ajuda que fosse necessária para a demonstração das minhas ideias em blogues, revistas ou simplesmente em plataformas que permitissem a expressão dos alunos do curso de Ciência Política e Relações Internacionais.

Por fim, o meu mais profundo e sentido agradecimento à mulher e amor da minha vida, Cátia Santos, por todo o apoio incondicional, conselhos que me enriqueceram tanto como pessoa como a esta dissertação, a paciência que demonstrou em todos os momentos em que me senti psicologicamente exausto, e por ser sempre a luz que me guiou em todos os momentos em que, por alguma razão, me senti um pouco perdido em todo o processo. Sei que sem ela nada disto teria sido possível. Obrigado por continuar a completar os meus dias e me deixar de coração cheio em todos eles.

O JOGO DE DOIS NÍVEIS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1995-2016)

Tiago Soares Paulino

RESUMO

O Realismo Neoclássico contribuiu, em geral, para uma nova compreensão da política externa e das Relações Internacionais. A teoria argumenta que, ao contrário do que é defendido pelo Realismo, a política externa de um Estado resulta tanto de constrangimentos internos como externos. Neste ponto, a teoria do jogo de dois níveis de Robert Putnam permite sustentar esta ideia ao referir que as negociações de um Estado dependem do Nível I (doméstico) e do Nível II (externo) para obter um *win-set* positivo. Enquadrada nestas abordagens, a presente dissertação debruça-se sobre a evolução da formulação da política externa brasileira, no período entre 1995 a 2016, que corresponde aos governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff. Procurou verificar-se se a influência do contexto interno era explicativa de diversas reticências ou inovações na política externa do país.

O trabalho de investigação debruçou-se sobre três áreas nas quais o Brasil tem desempenhado um papel relevante: as negociações comerciais, as operações de paz das Nações Unidas, e os mecanismos regionais da América do Sul. Procurou, portanto, saber-se se as posições que o país foi adotando ao longo dos anos em cada um dos casos eram explicadas pelos constrangimentos observados no sistema internacional, ou se derivavam de influências do nível interno relacionadas com as posições presidenciais, os grupos de interesse, e a opinião pública.

A investigação permitiu concluir que a formulação da política externa brasileira se encontra influenciada pelos acontecimentos do nível interno. A investigação permitiu compreender a importância dos desígnios de alguns setores incluídos no nível interno que influenciam a formulação da política externa. Nas negociações comerciais observámos as posições do setor do agronegócio e agroindustrial. Nas operações de paz, as próprias tradições e ideais histórico-culturais brasileiros assim como o interesse próprio das Forças Armadas. Nos mecanismos regionais foram os próprios ideais presidenciais,

nomeadamente de FHC e Lula que provocaram uma miríade de iniciativas regionais da parte do Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Realismo Neoclássico; Jogo de Dois Níveis; Política Externa Brasileira; contexto interno; sistema internacional

ABSTRACT

The Neoclassical Realism theory has contributed, in general, to a new comprehension of foreign policy and International Relations. The theory argues that, contrarily to what is defended by Realism, a State's foreign policy is a result of both internal and external constraints. About this point, two-level game of Robert Putnam allows us to sustain this idea. The author refers that a State's negotiations are dependent of a so-called Level I (domestic constraints) and a Level II (external constraints), to reach a positive win-set. Framed in these approaches, this dissertation focuses on the evolution of Brazilian's foreign policy formulation, during the period of 1995 to 2016, which corresponds to the governments of Presidents Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva and Dilma Rousseff. It then tried to verify if the influence of the internal context was explanatory of some foreign policy reticence or innovations.

Our investigation focused on three areas in which Brazil has demonstrated a relevant role: trade negotiations, United Nations' peacekeeping operations, and South America's regional mechanisms. It sought, therefore, to know if the positions the country occupied during those years in each case were justified by international system constraints, or derived from influences of its internal context related to presidential positions and convictions, interest groups, and public opinion.

This investigation allowed us to conclude that Brazilian's foreign policy formulation is influenced by events occurred on the internal level. As a result, the investigation allowed us to comprehend the importance of the stances of some internal sectors which influence foreign policy making. On trade negotiations, we observed the positions of both the agribusiness and industrial sectors. On peacekeeping operations, their own traditions and both historical and cultural ideals as well as the interest of the Armed Forces. On regional mechanisms, it was the presidential ideas, namely of FHC and Lula,

that provoked a myriad of regional initiatives in the name of Brazil.

KEYWORDS: Neoclassical Realism; Two-Level Game; Brazilian Foreign Policy; internal context; international system

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO E TEÓRICO	5
1.1. Enquadramento sobre a política externa do Brasil	7
1.1.1. A autonomia do Itamaraty e a diplomacia presidencial	8
1.1.2. <i>Global player</i> e <i>global trader</i>	11
1.2. Enquadramento teórico	12
1.3. Política interna e política externa – conceptualização	19
CAPÍTULO 2. AS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS NA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL	25
2.1. As posições presidenciais sobre o comércio	27
2.1.1. Fernando Henrique Cardoso	27
2.1.2. Lula da Silva	30
2.1.3. Dilma Rousseff	33
2.2. Os setores de influência comercial: o agronegócio e a indústria	35
2.3. O caso da ALCA	37
2.4. O caso da OMC: das negociações do G20 à Ronda de Doha	46
CAPÍTULO 3. A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS	56
3.1. A evolução da posição brasileira nas operações de manutenção de paz das Nações Unidas	57
3.1.1. A abordagem diplomática e o domínio dos paradigmas internos	57
3.1.2. A «Responsabilidade ao Proteger» (RP) em detrimento do R2P	65
3.2. As posições presidenciais sobre as operações de paz	69
3.2.1. Fernando Henrique Cardoso	69
3.2.2. Lula da Silva	72
3.2.3. Dilma Rousseff	74

3.3. A MINUSTAH como ponto de inflexão	77
3.4. A UNIFIL e o novo perfil brasileiro	84
3.5. Que implicações na relação contexto interno-contexto externo?	88
 CAPÍTULO 4. OS MECANISMOS REGIONAIS SUL-AMERICANOS E A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL	 92
4.1. América do Sul, o Mercosul e a Unasul como prioridades da política externa do Brasil	94
4.1.1. O papel do Brasil na evolução do Mercosul	99
4.1.1.1. A crise do setor automobilístico e a crise económica argentina	100
4.1.1.2. A adesão venezuelana	102
4.1.1.3. As contestações internas	105
4.1.2. A Unasul e o CDS	107
4.2. O peso interno no envolvimento regional brasileiro	109
4.3. As posições presidenciais sobre a integração regional	113
4.3.1. Fernando Henrique Cardoso	114
4.3.2. Lula da Silva	116
4.3.3. Dilma Rousseff	119
 CONCLUSÕES	 124
 BIBLIOGRAFIA	 129
 LISTA DE FIGURAS	 151
 LISTA DE QUADROS	 151
 Anexo A: Pronunciamentos dos senadores durante a fase preparatória nos anos 1994-1998; 1998-2002; e 2002-2005 (identificado em palavras-chave ALCA, Área de Livre Comércio das Américas, Integração Continental e Integração Hemisférica)	 i
Anexo B: Quadro de representação das possibilidades de <i>win-set</i> nas negociações	ii

Introdução

A presente investigação foca-se na relação entre o contexto interno e externo na formulação da política externa brasileira no período compreendido entre 1995 e 2016. O principal objetivo é compreender o percurso das posições apresentadas na política interna e externa brasileira, tendo em conta o período de maior inserção internacional do país. A análise compreende o intervalo temporal entre 1995, correspondente à tomada de posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), e 2016, que corresponde ao momento da destituição da Presidente Dilma Rousseff enquadrando-se já no período de retrocesso da política externa do Brasil.

O Ministério das Relações Exteriores (MRE), conhecido como Itamaraty, ocupa um papel fundamental na política externa brasileira, sendo o seu corpo diplomático considerado como um dos mais profissionalizados. A política externa do Brasil tem sido influenciada por diversas tradições e perspectivas diplomáticas que se vêm construindo desde a presença do Barão do Rio Branco no MRE. Após o período de redemocratização em 1985, o Brasil procurou ocupar um lugar “natural” e primordial no sistema internacional. A política externa do Brasil durante a presidência de FHC foi definida em torno do conceito de “*autonomia pela integração*” (Vigevani, Oliveira, e Cintra 2003) tendo dado início a um processo de diplomacia presidencial que contribuiu para uma alteração gradual do rumo da política externa do país. No entanto, esta tendência nem sempre foi verificada. Sendo o Brasil uma potência regional, cujos objetivos se concentravam sobretudo na política internacional, importa compreender o que contribuiu para uma alteração do rumo na sua política externa. Qual o papel que o contexto interno desempenhou na formulação da política externa brasileira e consequentemente na inserção internacional do país no período 1995-2016?

A política interna é relevada na investigação pois apresentamos como base para o seu desenvolvimento as teorias essenciais do realismo neoclássico e do jogo de dois níveis de Robert Putnam que nos conferem diversas aceções sobre a relação entre a política interna e as suas consequências na política externa. Neste sentido, elencamos uma referência de Vigevani e Júnior sobre a integração regional brasileira: “*Haas considera que para as elites burocráticas e governamentais fazerem um esforço na construção e expansão das instituições regionais, precisam de ser convencidas dos benefícios concretos*

e materiais que resultam destas medidas”¹ (Vigevani e Júnior 2011, p.135), o que significa que existe a necessidade de criar um equilíbrio nas negociações da formulação da política externa juntamente com os setores mais relevantes do setor interno de um Estado.

Tendo como variável independente o nível interno do Brasil, para fazer a análise foram selecionadas três variáveis dependentes correspondentes à política externa: as negociações comerciais, a participação do Brasil em operações de paz e a integração regional. Desta forma foram formuladas duas hipóteses de trabalho:

Hipótese 1: A política interna ocupa um papel preponderante na definição da política externa brasileira.

Hipótese 2: As alterações observadas no sistema internacional influenciaram o rumo da política externa brasileira entre 1995 e 2016.

O desenvolvimento da dissertação baseou-se, assim, em três fases fundamentais. Numa primeira fase exploramos o tema através de leituras e fontes secundárias sobre as diversas teorias focadas na relação entre o nível interno e a política externa tais como o Realismo Neoclássico e o jogo de dois níveis de Putnam. Consequentemente, procuramos abordar como esta relação pode ser aplicada ao caso brasileiro. Apesar de contribuir, em grande parte, para uma clarificação dos níveis na política externa brasileira, o tema é abordado simplesmente numa perspetiva de Análise de Política Externa (APE) (Freire e Vinha 2015, Neto e Malamud 2015, Pasquarelli 2001). A APE não nos fornece uma explicação suficientemente alargada para a problemática apresentada. A escassez de bibliografia sobre a análise da influência da política interna brasileira resulta essencialmente de fontes secundárias circunscritas a casos específicos e estritamente delineados temporalmente como a questão da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) ou o envolvimento na Missão de Estabilização das Nações Unidas para o Haiti (MINUSTAH).

Numa segunda fase, procuramos analisar várias dimensões, quer da história brasileira quer de tradições como nas intervenções humanitárias e nos mecanismos regionais que nos permitissem transitar para a fase investigatória seguinte. Deste modo, podemos dividir esta análise em dois sentidos: de um lado encontramos instrumentos como fontes secundárias, principalmente livros e artigos académicos, fontes primárias como discursos políticos e documentos oficiais do Itamaraty que recaiam sobre o tema em

¹ Tradução livre do autor. No original: “Haas considers that for the bureaucratic and governmental elites actually to make an efforts to build and expand regional institutions, they need to be convinced of the concrete and material benefits that result from these measures” (Vigevani e Júnior 2011, p.135).

questão, assim como dados estatísticos presentes em fontes secundárias, que nos permitissem avaliar as diferentes percepções, evoluções e considerações sobre a relação aqui apresentada. Na primeira, as negociações comerciais, englobamos a ALCA e a OMC; de seguida, as questões de segurança humanitária como o caso da MINUSTAH e da UNIFIL; por fim, as questões de integração regional com destaque para o Mercosul e a UNASUL.

Neste sentido, a investigação encontra-se dividida em quatro capítulos. O capítulo 1 centra-se na compreensão da relação entre a política interna e a política externa. Para este efeito analisamos as duas principais contribuições provenientes do realismo neoclássico e do jogo de dois níveis de Putnam. A investigação procura apresentar um contributo para o estudo da política brasileira e da sua inserção internacional, enunciando a existência de uma correlação íntima entre as posições ocupadas no contexto interno e os caminhos seguidos na formulação da política externa brasileira, da qual resulta a posição efetivamente ocupada no sistema internacional.

Os capítulos subsequentes analisam a atuação brasileira em diversas áreas de interesse e têm como objetivo investigar as hipóteses de trabalho apresentadas. O Capítulo 2 dedica-se à análise da posição brasileira nas negociações comerciais e internacionais. Numa primeira fase, procuramos explicar e referir de forma sucinta as posições dos três Presidentes em análise – FHC, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff – sobre o tema, para que seja possível compreender a tendência das posições do Brasil em termos comerciais. É dado particular destaque aos dois maiores lóbis comerciais brasileiros, o agronegócio e a indústria, de modo a compreender os seus objetivos nestas negociações. Dada a proeminência brasileira nas mesmas, nomeadamente durante os mandatos de FHC e Lula, esta análise foca-se, sobretudo, em dois casos relevantes que constituíram verdadeiros debates no cerne brasileiro. O primeiro centra-se no período entre 1994 e 2006 que corresponde à proposta norte-americana para a criação de uma área de livre comércio entre os dois hemisférios, a ALCA. A agenda da ALCA foi ambígua uma vez que os líderes brasileiros oscilaram frequentemente entre uma aceitação total do projeto, uma aceitação parcial com a inclusão do Mercosul, e uma rejeição total em 2006. O segundo consiste numa análise às posições defendidas na OMC. Neste caso releva-se o período que vai desde a criação do G20 e a Ronda de Doha. O G20 correspondeu a uma maior assertividade brasileira nas negociações comerciais da OMC com a qual, juntamente com potências em emergência como a Índia e a China, obteria um papel preponderante na Ronda de Doha.

O Capítulo 3 explora as posições brasileiras quanto às questões de *peacebuilding*, nomeadamente nas operações de paz das Nações Unidas. Seguindo a mesma linha de

raciocínio do capítulo anterior, neste capítulo acrescentamos o domínio dos paradigmas internos e tradições da política externa brasileira presentes desde a era do Barão do Rio Branco e de San Tiago Dantas. Esta retrospectiva serve para, posteriormente, tentar provar a valorização destas posições em modelos de atuação mais recentes nos dois casos escolhidos, assim como na proposta de Dilma Rousseff em 2012, da Responsabilidade ao Proteger (RP). Assim, exploramos duas intervenções humanitárias brasileiras que marcaram pontos de inflexão na sua política externa para as operações de paz. A primeira foi a MINUSTAH, criada em 2004. O Brasil foi um acérrimo defensor do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, demonstrando um modo distinto de atuação denominado de “*Brazilian Way*” (Lima e Hirst 2009). O segundo caso apresentado é a Força Interina das Nações Unidas para o Líbano (UNIFIL) que engloba a presidência de Lula e Dilma. A relevância conferida a este caso é justificado pelo modo como apresentou consequências para a reformulação das Forças Armadas brasileiras, nomeadamente a sua força naval.

No Capítulo 4, verificaremos as posições brasileiras no que concerne a integração regional sul-americana através de três indicadores. Primeiro começamos por analisar a forma como se incorporou a América do Sul como uma prioridade da política externa, designação presente na própria Constituição de 1988. De seguida, olhamos mais uma vez para as posições presidenciais de FHC, Lula e Dilma sobre a integração regional para tentar delinear continuidades e mudanças. Por fim, é dado particular destaque ao Mercosul. Este bloco regional, criado em 1991, tem sido objeto de crises resultantes tanto da falta de consenso encontrado entre os diversos membros como de críticas internas das elites e outros setores. Por fim, será dada alguma atenção à criação da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-Americanos não só para verificar a preponderância que conferiu à posição do Brasil na região como também inferir de que modo pode ser considerado um instrumento para completar os anseios internos brasileiros no sistema internacional.

Na investigação foram utilizadas fontes secundárias para a elaboração do enquadramento teórico que sustenta o nosso modelo de análise. Nos capítulos seguintes a análise socorreu-se de fontes primárias, como entrevistas e discursos públicos elaborados pelos três presidentes, fontes secundárias, principalmente livros e artigos académicos; assim como de análises estatísticas.

CAPÍTULO 1. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO E TEÓRICO

Em meados da década de 80 do século XX, o Brasil iniciou o retorno ao sistema democrático. O período ditatorial de Getúlio Vargas (1933-1939 e 1942-1945), assim como o momento da ditadura militar da ARENA² (1964-1985) (Reid 2016, p. 151), diminuíram o posicionamento brasileiro junto da comunidade internacional. Esse relativo atraso era observado internamente, pela ineficácia das políticas neoliberais em preferência ao nacional-desenvolvimentismo que se refletia em níveis elevados da inflação, e externamente ao manter uma relação de desconfiança e relativo afastamento face à região e ao sistema internacional. A menor intransigência por parte dos dois últimos líderes militares, Ernesto Geisel e José Figueiredo, permitiram um movimento social intitulado *Diretas Já!*, apelando para que um presidente fosse democraticamente eleito por sufrágio universal. Das eleições realizadas, Tancredo Neves saiu vitorioso, mas a sua morte impediu-o de exercer o cargo. A Presidência foi ocupada por José Sarney.

No período 1985-1995 o Brasil conheceu três presidências: a de Sarney, a de Fernando Collor de Mello, e a de Itamar Franco. As tendências democratizantes foram asseguradas desde Sarney. Demonstrava essa posição nos seus discursos da “*sua dimensão mais autêntica, não como um fim em si mesma, mas como um processo destinado a levar o país aos avanços indispensáveis à sua estabilidade política e social*” (FUNAG, 2008 *apud* Sarney, 1986, p. 45), ainda que não se espelhasse nem na sua economia, nem no seu maior engajamento internacional pautado no paradigma da “*autonomia pela distância*” (Vigevani, Oliveira, e Cintra 2003, p. 31).

A eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1995 alterou a imagem do Brasil nos seus dois contextos: interno e externo. Sob a égide da “*autonomia pela integração*” (*Ibidem* 2003), FHC e o sucesso do Plano Real³ obteria o equilíbrio económico. Este permitiu uma

² A ARENA, acrónimo para Aliança Renovadora Nacional, fora o partido criado no início do regime ditatorial militar brasileiro, em 1965, para que fosse possível institucionalizar politicamente o mesmo;

³ Durante o período da redemocratização brasileira que engloba as presidências de Sarney, Collor de Mello e Itamar Franco, o Brasil foi assolado por valores de inflação históricos, fenómeno designado de hiperinflação. Durante o mandato de Itamar Franco, FHC, lançaria o Plano Real com o objetivo de controlar a inflação e a rigidez do câmbio (Almeida 2015, p. 30). O Plano Real seria baseado em três pilares fundamentais que sustentariam a economia brasileira: o primeiro seria a constituição de uma nova moeda – o «real»; o segundo, a redução do défice fiscal para 8% do PIB; e o terceiro, a criação da moeda virtual “Unidade Real de Valor” ou URV que permitiria a desindexação gradual da economia sem contaminação do real (Reid 2016, p. 190). Rapidamente FHC colheria os resultados do Plano uma vez que

entrada no sistema internacional, marcando as suas posições bilaterais, regionais e internacionais. Luiz Inácio Lula da Silva, que assumiria a presidência em 2002, depois do sucesso da sua *carte blanche*⁴ e da Carta ao Povo Brasileiro⁵, bem como do afastamento dos receios da sociedade internacional em geral de que este perseguiria uma política semelhante à *pink tide* sul-americana (Reid 2016, p. 210), permitiu um aprofundamento das políticas de FHC através da “*autonomia pela diversificação*” (Vigevani e Cepaluni 2007). Internamente, as posições brasileiras seriam, no geral, positivas pelo sucesso das políticas sociais. Externamente, a sua diplomacia “ativa e altiva” consagrou uma independência brasileira na sua aproximação a novos parceiros bilaterais.

No fluxo contrário ao momento positivo vivido pelo Brasil, a presidência de Dilma Rousseff dominada pela “*autonomia pela indiferença*” (Derolle 2016) desconfiguraria a imagem que o país havia obtido durante os anos anteriores. A análise do caso brasileiro é relevante no estudo das Relações Internacionais pela forma como um país em desenvolvimento e com ambições internacionais veria a sua ambição mergulhar num mar de desilusões em apenas quatro anos. Por outro lado, a escolha por um Estado com potencialidades regionais é fundamental pelo facto do regionalismo ser um dos principais *outcomes* do sistema internacional pós-Guerra Fria, juntamente com a unipolaridade norte-americana e a expansão da democratização.

O estudo do caso brasileiro durante o período 1995 e 2016 revela-se ainda mais pertinente se procurarmos compreender o que contribuiu para o protagonismo internacional seguido de um gradual distanciamento do país dessas suas ambições internacionais. Em concreto que fatores influenciaram certas decisões e posições tomadas ao nível da sua política externa. Como se argumentará posteriormente, a investigação

de Julho a Setembro de 1994, a inflação decrescera de 5000% para 14,8% e, consequentemente, para 1,7% em 1998 (Reid 2016);

⁴ Os falhanços de Lula em conquistar a presidência nas eleições de 1990 e 1995, conduziram a alterações profundas na ideologia do PT. Marcado por uma tendência fortemente de esquerda, o partido sempre defendera posições extremadas, entre as quais o não-pagamento da dívida brasileira junto do Fundo Monetário Internacional. No entanto, o reconhecimento da necessidade de alteração do núcleo do Partido permitiu a criação de uma ala moderada que apoiava mudanças institucionais que delegava autonomia aos líderes do partido do qual Lula fazia parte. Em 1998 Lula emitiria a *carte blanche* onde referia que ou teria a autonomia completa para gerir a sua campanha ou recusaria qualquer nomeação que fosse feita para o governo. Consequentemente, Lula conseguiria obter a desejada autonomia conjugada com o Instituto da Cidadania e a alteração da estratégia do PT (Samuels 2004);

⁵ Na sua preparação para as eleições de 2002, e após a autonomia obtida pós-*carte blanche*, Lula e o PT procuraram uma alteração da sua estratégia. A sua ideologia era menos radicalizada e gradualmente centrista. Deste modo, e apesar de ter o apoio de partidos como o Partido Liberal e do então Presidente FHC, Lula publicaria a «Carta ao Povo Brasileiro» onde reconheceria o sucesso do Plano Real e das reformas de FHC como pilares e património do povo brasileiro (Reid 2016, p. 210);

procurará averiguar a existência de uma correlação causal entre o contexto interno e externo do Brasil como elemento explicativo da formulação da política externa brasileira.

A relação política interna-política externa tem sido explorada pelas Teorias das Relações Internacionais com o contributo do realismo neoclássico de Gideon Rose (Rose 1998), na teoria do jogo dos dois níveis de Robert Putnam (Putnam 1988), bem como no artigo “*Foreign Policy as an Issue-Area*” de James Rosenau (Rosenau 1967). Estas teorias serão a base da nossa investigação, e serão aplicadas ao caso brasileiro para explorar as nossas hipóteses de trabalho. Esta pertinência surge da ineficácia da literatura em explicar as tomadas de posição brasileira (Hochstetler 2016; Miyamoto 2000; Visentini 2010; Hanson 2017; Saraiva 2007) por vezes surpreendentes, e em momentos relevantes como as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) ou a Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), bem como do seu foco exclusivamente nas ambições da política externa e internacional do Brasil.

Deste modo, a investigação utilizará uma abordagem exaustivamente histórica e explicativa com o auxílio de tendências que irão ser exploradas, como as condições internas e externas do país: as alterações partidárias; a questão da autonomia do Itamaraty face aos assuntos de política externa; as prioridades políticas; e as suas tradições internas e externas. Pretende saber qual a influência da política interna brasileira e política externa. Para que seja possível uma clarificação da posição da investigação, será apresentado nas secções subsequentes deste capítulo: (1) a clarificação de temas predominantes da história brasileira que nos auxiliarão na análise da política interna e externa brasileira nos quais se engloba a autonomia do Itamaraty, a diplomacia presidencial e as ambições de *global player* e *global trader*; (2) a exploração das teorias suprarreferidas: realismo neoclássico, o jogo dos dois níveis de Putnam e o apoio do artigo de Rosenau; (3) definições relevantes como a política interna e externa que precisam de ser abrangidos assim como as interpretações destes conceitos em Putnam, Rosenau e no realismo neoclássico.

1.1. Enquadramento sobre a política externa do Brasil

A investigação sobre o caso brasileiro envolve uma miríade de temas que pertencem ao campo da política interna e externa. Estes precisam de ser compreendidos para uma análise mais assertiva e coerente, uma vez que são geralmente controversos e relativamente pouco desenvolvidos pela literatura. A seguinte secção predispor-se-á a

desenvolvê-los de uma forma breve, mas suficientemente útil para a investigação, sem pretender especializar-se e/ou aprofundar-se sobre qualquer um deles. Os principais temas aqui abordados serão, respetivamente: a autonomia do Itamaraty; a diplomacia presidencial; e as definições de *global player* e *global trader*.

1.1.1. A autonomia do Itamaraty e a diplomacia presidencial

O Itamaraty é um elemento que exerce influência sobre a definição da política externa brasileira. Desde 1736 que este órgão tem sido importante para a designação das principais linhas de apoio e de execução das posições brasileiras em política externa. Durante a era da presidência do Barão do Rio Branco no Itamaraty (1902-1912), o Brasil desenvolveu uma diplomacia pautada por linhas tradicionais com componentes essenciais. Estas complementavam-se com um realismo face às Relações Internacionais que, consequentemente, procurava uma ampliação do poder nacional, e uma preconização de um Estado militarmente forte na América do Sul.

A aproximação que desenvolvera com os EUA permitiu a inserção do Brasil nos principais fóruns internacionais, como era evidenciado na II Conferência de Haia em 1907, bem como no desejo de obtenção de um assento permanente no Tribunal Internacional de Justiça (Silva 1995, p. 100). Com o término da presidência do Barão, a política externa brasileira ficaria marcada pelas suas linhas de atuação que manteriam a sua proeminência nos anos subsequentes, nomeadamente quando o apoio aos EUA durante a II Guerra Mundial não se materializou no reconhecimento internacional que o Brasil ambicionara. A Política Externa Independente que o país procurou fundamentar seria perdida na influência da ditadura militar brasileira. A sua prioridade política seria a continuação do nacional-desenvolvimentismo económico e do controlo interno da sociedade brasileira. O fechamento do Brasil permitiu um menosprezo pela política externa que ficaria confinada ao Itamaraty, que desde então assumiria a sua autonomia.

A abertura democrática de Brasília em 1985, consagrou uma nova atuação no contexto externo fruto de políticas mais liberalizantes de Sarney, Collor de Mello e Itamar Franco. No entanto, e ainda que se apontem momentos relevantes durante todo este período como a normalização das relações com a Argentina no Tratado de Iguaçu (1985)⁶ e no

⁶ A entrada de José Sarney na presidência do Brasil em 1985 foi um marco histórico relevante para o retorno das relações argentino-brasileiras. Nesta data, o Presidente argentino Raúl Alfonsín propunha que os dois países iniciassem um acordo bilateral de integração económica que seria concretizada no assinar da Ata de Iguaçu em Novembro do mesmo ano. Em 1985, o Tratado de Iguaçu seria complementado por doze

Tratado de Assunção (1991)⁷, o Itamaraty mantinha a sua autonomia face aos temas de política externa. Com FHC na presidência do Brasil esta alteração seria revertida.

Fruto da sua influência dentro do MRE, e da contestação interna de que a autonomia do Itamaraty impedia a percepção das ambições do Brasil no plano internacional, FHC acertaria conselhos consultivos que permitiriam uma abertura deste órgão. Esse renovado interesse pela política externa e internacional despoletou no Itamaraty a necessidade de resposta a um conjunto de iniciativas que induzissem o diálogo *vis-à-vis* sociedade. Porém, permeavam conceder oportunidades a novos atores como as ONG, a opinião pública, o setor privado e a influência do presidencialismo. O papel diplomático que FHC demonstrara seria visível na destreza de Lula, no que seria denominado de diplomacia presidencial, e que somente se perderia na presidência de Dilma Rousseff. Com Dilma, o Itamaraty, fruto de um maior desinteresse da mesma, reconquistaria a sua autonomia.

O conceito da diplomacia presidencial encontra-se numa relação íntima com a autonomia do Itamaraty. Surgido pelo sucesso do conceito no cerne da política externa brasileira e norte-americana, a diplomacia presidencial envolve variáveis que têm sido analisadas de forma teórica pela autora Alessandra Falcão Preto na sua dissertação “*O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação da política externa*” (Falcão Preto 2006). No seu âmago, encontra-se o facto de que, até 1994, os presidentes brasileiros se encontraram dependentes do MRE. Viajar pouco ou o envolvimento na diplomacia somente para gerir cimeiras são exemplos dessa tendência.

Numa primeira fase, importa sublinhar que a diplomacia presidencial é, no seu âmago, exatamente aquilo a que se refere: uma influência dos presidentes na condução da diplomacia da política externa do país. Este fenómeno foi observado no Brasil no período

protocolos que, posteriormente, fundamentariam os pilares para o Programa de Integração e Cooperação Económica (PICE). Este acordo permitira não só um novo capítulo na relação como seria efetuado em torno de três objetivos: a redução da dependência em mercados globais voláteis; o aumento do crescimento económico interno; a estabilização das flutuações de troca bilaterais. No entanto, o PICE revelou-se preponderante para a retomada do continente sul-americano no processo democrático, pelo que o Itamaraty considerava a iniciativa como um mecanismo com potencial para eliminar as tensões das suas fronteiras, assim como o conflito histórico com o seu vizinho regional (Borges 2009, p. 29);

⁷ O Tratado de Assunção de 1991 representara o segundo passo do PICE. Em 1990, o Uruguai demonstrara interesse na inclusão do Programa pela manutenção de mercados preferenciais e pela defesa da transição democrática na região. A facilidade com que os pilares do Programa se estenderam pela região conquistou, do mesmo modo, o interesse chileno cuja adesão garantiria ao bloco um novo arranjo institucional, mais económico e menos propenso à intromissão norte-americana. Lançados os primeiros pilares para a integração regional, o Brasil propunha o Mercado Comum do Sul (Mercosul) como o caminho para a integração total do país na economia internacional. O Tratado de Assunção efetivaria este processo através do estabelecimento de medidas integracionistas e de coordenação política macroeconómica, bem como uma consolidação institucional do bloco (Borges 2009, p. 35);

pós-ditadura militar, quando a postura de Collor de Mello e Itamar Franco permitiu a construção das primeiras ambições internacionais do país. Porém, foram as posições de FHC a partir de 1995 que aprofundaram este conceito para a fundamentação das suas políticas externas: “*a diplomacia brasileira incorporou a diplomacia presidencial no seu discurso como um dos elementos da política externa*” (Falcão Preto, 2006, p. 32 *apud* Danese 1999, p. 252). Além da perda de autonomia do Itamaraty, a diplomacia presidencial era revestida de uma intromissão em grande parte das negociações bilaterais que outrora eram consagradas aos diplomatas e ao MRE. As negociações do Mercosul, da ALCA, da OMC e até da defesa pela reforma da Carta das Nações Unidas foram influenciadas pelas posições de FHC.

Por outro lado, a diplomacia presidencial permitiu a pluralização de atores na formulação da política externa brasileira. A abertura de canais no Itamaraty para a expressão da sociedade sobre assuntos externos, criou tendências contraditórias e complementares: “*As duas tendências tornaram-se compreensíveis (até complementares) quando vistas como respostas divergentes à insulação burocrática tradicional do Itamaraty*”⁸ (Cason e Power 2009, p.119). Fruto da influência de FHC durante o seu mandato do Ministério, o Itamaraty foi conferindo espaço para outros atores, que resultavam em conselhos consultivos. Estes eram reforçados pelos meios de comunicação social, pela análise de políticas dos mais diversos temas de política externa, bem como pela multiplicação de programas de assuntos internacionais.

Este conceito conheceria uma evolução com a diplomacia “ativa e altiva” e a promiscuidade de Lula da Silva. Apesar de permitir um desenvolvimento da carreira diplomática, geriu a política externa de forma pessoal, como demonstram as suas frequentes deslocações a países com quem o Brasil tinha interesses bilaterais. As posturas que o Brasil assumiria como consequência do conceito, concedia um lugar como *demandeur* regional e internacionalmente. Qualquer negociação teria, mais do que convencer os interesses do país, também a postura personalística da sua política externa. No entanto, esta maior exposição política à figura centralizada do Presidente nas negociações externas permeou um renovado envolvimento com o contexto interno, nomeadamente com as perspectivas partidárias do Partido dos Trabalhadores (PT).

⁸ Tradução livre do autor. No original: “*The two trends become comprehensible (even complementary) when viewed as divergent responses to the traditional bureaucratic insulation of Itamaraty*” (Cason e Power 2009, p.119).

1.1.2. *Global player e global trader*

A renovada predisposição que o Brasil apresentou no início da década de 90 para a sua vocação internacional consolidou duas posições que vinham a ser defendidas desde a era do Barão. Desde cedo o país reconheceu que uma das suas potencialidades se encontrava no sistema internacional e no lugar que poderia ocupar neste. O autor Stefan Zweig enunciava numa obra de 1941 intitulada “*Brasil, País do Futuro*” (Zweig 1941) as principais justificações pelas quais o Brasil seria uma das principais potências nos anos subsequentes. Para além dos seus recursos naturais, a sua posição na região, e o facto de ser um dos principais países a ser descolonizado, granjeava-o com uma posição particularmente especial na América do Sul.

Em 1945, o país procurou engajar-se na comunidade internacional, apoiando a criação da ONU e o novo arranjo da ordem mundial. Quando a redemocratização se apresentou no panorama brasileiro, a maioria dos países sul-americanos mantinha um regime autocrático. Reconhecendo as potencialidades da democracia como sendo um vetor de conexão entre a região, o Brasil procurou ser o líder regional com o assinar do Tratado de Assunção em 1991, que lançava as bases para o Mercosul. A presidência de FHC e de Lula, e as suas políticas externas, potencializaram as definições do Brasil enquanto *global player e global trader*.

O primeiro conceito era observado na forma como Brasília se apresentava face a organizações internacionais como a ONU. Nesta perseguiu a convicção de que merecia um assento enquanto membro permanente do Conselho de Segurança, bem como na defesa da reforma da Carta. Essas posições foram perseguidas por Lula que defendia a integração dos países do Terceiro Mundo no Conselho de Segurança. Considerava que só assim seria possível refletir a ordem internacional atual, que jamais se poderia continuar a basear nos pressupostos do século XX. Esta posição era apoiada por potências regionais como a Índia ou a China. Essa personalização do conceito de *global player* era igualmente observada nas suas tendências regionais onde o Brasil assumia não só a posição de líder no Mercosul e na Unasul, como assegurava as operações de paz na região⁹. A relevância das relações Sul-Sul e da defesa do Cone Sul permitiu a expansão das ambições internacionais do Brasil

⁹ Entre as várias operações de paz lideradas pelo Brasil podemos evidenciar a Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH), a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS), bem como a Força das Nações Unidas para a Manutenção da Paz no Chipre (UNFICYP);

que conheceriam o seu *setback* durante a presidência de Dilma. O segundo seria observado no quadro da OMC onde o país, reconhecendo as suas potencialidades agrícolas, advogou uma posição de *demandeur* de defesa pelas barreiras alfandegárias e não-tarifárias. Na OMC, o Brasil ousou opor-se às potências internacionais como os EUA e a União Europeia (UE) com quem abriu mais de uma dezena de contenciosos.

1.2. Enquadramento teórico

A base da investigação está assente numa compreensão do fator que conduz o Brasil a tomar certas decisões na sua política externa. Deste modo, a política interna é a variável independente do presente estudo. Procuraremos saber se apresenta uma correlação com o contexto externo brasileiro na explicação da política externa do Brasil. As teorias que exploram esta dialética, entre as quais o realismo neoclássico, a teoria do jogo dos dois níveis de Putnam e um artigo de James Rosenau providenciam-nos os pilares que sustentarão a nossa análise. Apesar da relação política interna-política externa ser um dos temas extensamente debatido nas teorias das Relações Internacionais, as três aqui enunciadas permitem uma compreensão aprofundada do caminho que a investigação irá prosseguir e a razão pela qual não optamos por um trabalho exclusivo ao campo da APE.

O realismo neoclássico surgiu no pós-Guerra Fria numa tentativa de amenizar a incapacidade teórica que a génese realista havia demonstrado em explicar o fim súbito do conflito. Apresentando como principais teóricos William Wohlforth, Fareed Zakaria e Gideon Rose, a teoria representava um intermédio entre o realismo, por defender que um Estado se encontra numa constante digladição por mais segurança, e o neorrealismo por considerar o sistema internacional como anárquico. Argumentavam que o poder material estabelece o lugar que um Estado ocupa na sua posição externa, conforme indicava a tese de Tucídides (Tucídides 2008). No entanto, a política externa de um Estado é influenciada pelos diferentes líderes e elites, assim como pelas suas perceções do sistema internacional (Rose 1998, p. 147). Sendo marcadamente personalista, os líderes políticos demonstram uma vulnerabilidade e volatilidade acrescida às pressões da sociedade na definição das suas posições externas e que, conseqüentemente, determinam o comportamento de um Estado num período temporal ou numa negociação específica (Rose 1998).

O principal objetivo do realismo neoclássico era o de clarificar como diferentes pressões internas conduzem a certas atitudes no contexto externo. As suas variáveis não se

concentram, portanto, no nível sistémico. Incluem as estruturas domésticas e de que forma estes dois níveis de análise são contributivos para um sistema internacional anárquico (Firoozabadi e Ashkezari 2016). São fatores internos como os grupos domésticos, os interesses dos Estados e as atitudes das elites, que moldam a política externa que um Estado adota ou procura adotar. Esta influência interna afeta as capacidades desse Estado que, *a posteriori*, é indiretamente subordinado às limitações do sistema e das pressões internas. Assim, o realismo neoclássico apresenta um foco na relação entre o Estado e a sociedade, ainda que não ignore os constrangimentos causados pelo sistema internacional. Ao assumir que o sistema internacional estrutura e constrange as escolhas políticas dos Estados, partilha certas ideias do realismo clássico. No entanto, este procura explicar a variação nas políticas externas de um Estado em vários momentos com os mesmos constrangimentos externos: “Assim, uma hipótese do realismo neoclássico pode explicar as respostas diplomáticas, económicas, e militares prováveis de estados particular aos imperativos sistémicos, mas não consegue explicar as consequências sistémicas dessas respostas”¹⁰ (Lobell, Ripsman, e Taliaferro 2009, p.21).

A questão das ideias é relevante na teoria realista neoclássica. A ideologia e o nacionalismo são duas determinantes do poder do Estado. Ambas tendem a aumentar a coesão social e a propensão dos indivíduos para se identificar com o Estado, assim como a partilha de ideias, como indica Taliaferro no artigo “*Neoclassical realism and resource extraction: State building for future war*” (Lobell, Ripsman, e Taliaferro 2009). Considera o Estado como uma coleção de indivíduos que criam sistemas, instituições, burocracias e líderes que, posteriormente, influenciam a sua política externa. Esses fatores são complementados por incentivos, motivos, estímulos e limitações sistémicas que obrigam os líderes políticos a viverem num constante jogo de equilíbrio entre dois níveis: mobilizar recursos internos para que estes ajam sobre o ambiente internacional, e o que define a forma como um Estado aproveita oportunidades distintas. Como Dueck refere, um dos casos exemplificativos desta assunção encontra-se na intervenção militar de um Estado. Uma vez que essa ação engloba custos económicos, sociais e de recursos bastante elevados, os líderes políticos debatem-se contra uma miríade de barreiras, as quais necessitam de ultrapassar para obter o apoio para as suas intervenções (Dueck 2017).

¹⁰ Tradução livre do autor. No original: “*Thus, a neoclassical realist hypothesis might explain the likely diplomatic, economic, and military responses of particular states to systemic imperatives, but it cannot explain the systemic consequences of those responses*” (Lobell, Ripsman, e Taliaferro 2009, p.21).

Deste modo, Lobell, Ripsman e Taliaferro consideram que o conceito do Estado no realismo neoclássico advém da concepção de tribalismo na qual o Homem, para sobreviver num ambiente anárquico, necessita de criar um grupo. O medo ocupa um papel crucial na formação dos grupos, definição partilhada por Tucídides, Hobbes, Morgenthau, Waltz e Mearsheimer. Por outro lado, e apesar da existência desse “grupo”, o termo “Estado” não consegue apresentar uma definição universal, uma vez que ele tem diferentes concepções entre as diversas áreas de estudo. Consequentemente, os realistas neoclássicos preferem adotar a definição weberiana na qual o Estado se apresenta como um mecanismo *top-down*, no qual as forças sistémicas conduzem o seu comportamento externo representado por um executivo, o chefe de Estado e os seus ministros (Lobell, Ripsman, e Taliaferro 2009).

O executivo integrado na definição de Estado é particularmente dotado de informação privilegiada que define o interesse nacional. No entanto, os diversos arranjos políticos necessários para a formulação do interesse nacional, obrigam-no a negociar com os atores domésticos (partidos políticos, setores económicos, entre outros) para extrair os recursos necessários à implementação das políticas. É, neste sentido, que a teoria é enriquecida pelos teóricos alemães Weber, Hintze e Ranke. Sendo o Estado dependente, em parte, da sociedade, existe uma vulnerabilidade maior por parte do estadista em resistir à opinião pública: *“Consensos das elites ou desacordo sobre a natureza e extensão das ameaças internacionais, divisão interna persistente dentro da liderança, coesão social, e a vulnerabilidade do regime ao seu derrube violento constrange a capacidade do estado em responder às pressões sistémicas”*¹¹ (Lobell, Ripsman, e Taliaferro 2009, p.28).

Por outro lado, o realismo neoclássico não ignora o papel do sistema internacional. Não só considera que este é um elemento influenciador da formulação da política externa, como refere a interação existente entre a sociedade e os temas presentes no mesmo. Neste sentido, tal como acontece na definição de Estado, também na política externa existe uma dialética entre o internacional e o doméstico. Assim, os líderes podem agir internacionalmente por razões domésticas ou domesticamente por razões internacionais. O Estado apresenta-se, portanto, como a variável interveniente entre o sistema internacional e a política externa, cujo poder é maior ou menor dependendo da sociedade, que pode ser motivada pela sobrevivência do regime ou pela sobrevivência nacional. A principal

¹¹ Tradução livre do autor. No original: *“Elite consensus or disagreement about the nature and extent of international threats, persistent internal division within the leadership, social cohesion, and the regime’s vulnerability to violent overthrow all inhibit the state’s ability to respond to systemic pressures”* (Lobell, Ripsman, e Taliaferro 2009, p.28).

preocupação dos líderes sociais centra-se na distribuição desigual da política externa no balanço do poder político e económico (Lobell, Ripsman, e Taliaferro 2009).

Uma abordagem mais crítica ao realismo neoclássico é-nos apresentada por Thomas Risse-Kappen em “*Public opinion, domestic structure, and foreign policy in liberal democracies*” (Risse-Kappen 1991). Apoiando-se nas teorias pluralistas, refere que a relação entre a opinião pública e as elites no processo decisório da política externa é elaborado em duas vertentes: uma abordagem «*bottom-up*» onde os líderes seguem as massas; e uma abordagem convencional «*top-down*» onde o consenso popular é uma função do consenso das elites, que manipulam a opinião pública.

Concordando com Risse-Kappen, no seu capítulo “*Neoclassical realism and domestic interest groups*”, Ripsman refere que ainda que a opinião pública, a legislação, os media, e os grupos de interesse sejam tratados separadamente, eles partilham aspetos comuns. A opinião pública influencia a política de um Estado indiretamente através dos seus representantes presentes na legislatura, assim como os media. Neste ponto, a natureza do regime é indiferente. Ou seja, quer o governo seja democrático ou não, ambos devem condicionar-se às demandas de atores políticos poderosos como militares ou elites. Ao serem alvos do escárnio doméstico, as suas decisões políticas são enviesadas afetando a definição das preferências nacionais. No entanto, cada grupo subdivide-se em diferentes interesses pelo que se instituições políticas chave como os militares e a aristocracia interessam-se pela segurança nacional, a comunicação social prefere uma abordagem aos aspetos da política nacional (Lobell, Ripsman, e Taliaferro 2009).

O ponto de Ripsman é relevante para a nossa investigação uma vez que este indica alguns pontos preponderantes sobre a influência da opinião pública na formulação da política externa. Deste modo, para que a influência seja possível, os atores domésticos necessitam de garantir um *payoff* razoável aos políticos. Sendo o executivo dominado por indivíduos que ambicionam a manutenção no poder, a sua receção a estes atores deve ser evidenciada. Esta dialética é-nos apresentada na visão do líder que necessita dos recursos providenciados por estes atores, pelo que grupos mais ricos tendem a conquistar uma maior influência. Por fim, Ripsman indica que os grupos de interesse obtêm uma predominância durante períodos estáveis ou mais vulneráveis, pois é num campo restrito de circunstâncias que os interesses domésticos determinam a definição dos interesses nacionais que o Estado persegue (Lobell, Ripsman, e Taliaferro 2009).

Todavia, e reconhecendo que a influência do contexto interno não se foca somente na opinião pública, esta afeta o processo de coligação das elites, assim como fortalece e/ou enfraquece as posições burocráticas de atores individuais do governo. Risse-Kappen discerne, por outro lado, que é necessária uma distinção entre o tipo de sistema político de um Estado, visto que centralizam as suas instituições e canalizam as demandas sociais diferentemente: um Estado fraco tem instituições políticas fragmentadas e, portanto, encontra-se exposto às pressões dos grupos de interesse e partidários; um Estado forte reflete instituições centralizadas com burocracias fortes, preservando um relativo grau de autonomia *vis-à-vis* a sociedade (Risse-Kappen 1991, p. 485).

Por fim, Kissinger esboça que a política doméstica não só é uma das principais condicionantes da política externa, como constrange as suas alternativas. O poder da política interna encontra-se na assertividade da elaboração de objetivos positivos. No entanto, a própria institucionalização do processo decisório em política externa é um dos riscos dos assuntos internacionais atuais. Por outro lado, o aparelho burocrático do Estado constrange as suas ações externas, uma vez que o seu controlo sobre o ambiente doméstico define a flexibilidade com que esse Estado age internacionalmente. Ao existir a possibilidade desse aparelho burocrático não endereçar a maioria dos tópicos relevantes, o processo decisório pode transformar-se num labirinto tão complexo, que o consenso burocrático perde o seu propósito (Kissinger 1966).

Uma teoria essencial para o estudo da relação política interna-política externa e para a nossa investigação é o contributo do jogo dos dois níveis de Robert Putnam (Putnam 1988). Putnam considerava que a negociação internacional era concebida numa dialética e na necessidade de equilíbrio constante entre dois níveis: a nível nacional, os grupos domésticos perseguem os seus interesses, os quais pressionam o governo para adotar certo tipo de políticas, construindo coligações favoráveis à sua defesa; a nível internacional os governos pretendem maximizar a sua habilidade negociadora para que seja exequível satisfazer as suas pressões domésticas, ainda que diminuindo as consequências que estas possam ter no desenvolvimento da sua política externa e internacional (Putnam 1988, p. 434). A interação constante entre estas duas plataformas resulta em esferas interdependentes, e na tentativa de equilíbrio entre o que é racional fazer e o que é impolítico praticar: *“jogadores espertos encontrarão um movimento no tabuleiro que despoletará realinhamentos noutros tabuleiros, habilitando-os a conquistar objetivos*

outrora inatingíveis”¹² (Putnam 1988, p. 434). Deste modo, o autor refere que para que uma negociação no nível internacional (nível II) seja bem-sucedida ratificada, é premente que as negociações no nível doméstico (nível I) que incorporam os partidos ou a opinião pública, tenham a maior coerência e uniformidade possível.

A teoria do jogo dos dois níveis representa, ainda que nem sempre, um jogo de soma zero onde o equilíbrio é uma hipótese remota, mas alcançável, e onde o negociador procura obter a maior probabilidade possível para a ratificação. O seu grande problema será a dificuldade em lidar com a discrepância existente entre as expectativas dos seus constituintes (o que o seu contexto doméstico pretende da negociação) e o *outcome* efetivo das negociações (o que o sistema internacional espera do Estado). Relevando o papel do contexto doméstico neste sentido, Putnam considera que as instituições políticas ocupam de igual forma um lugar proeminente na ratificação de acordos pela sua versatilidade e incumbência ao direito de veto, nomeadamente em sistemas políticos com uma separação de poderes acentuada (e.g. EUA).

Consequentemente, a maior autonomia do centro decisivo de uma instituição resultará numa maior probabilidade de obter um acordo internacional. Porém, as posições externas de um Estado são igualmente dependentes do tamanho do seu quadro de vitórias e dos custos da não-ratificação de um acordo. Assim, um acordo internacional será provavelmente alcançado em Estados mais pequenos, dependentes e economicamente abertos, contrariamente a Estados autossuficientes, como é o caso dos EUA. Num último ponto, Putnam refere que para além do ambiente doméstico afetar as iniciativas internacionais do negociador, estes tentam constantemente aliviar as pressões internas, para que o *win-set* da ratificação do acordo seja acrescido. No entanto, o decisor político não pode descurar o seu contexto interno ou as suas coligações. Se um acordo internacional ameaçar a ratificação de modo a que seja necessário construir uma coligação diferente, este mostrar-se-á relutante em avançar nessa ratificação.

O contributo de James Rosenau em “*Foreign Policy as an Issue-Area*” (Rosenau 1967) providencia-nos um complemento útil para a relação apresentada. No foco às dinâmicas da política interna, Rosenau argumenta que os motivos, os atores e as interações entre estes não são constantes por todos os temas de política interna, o que implica uma

¹² Tradução livre do autor. No original “*clever players will spot a move on one board that will trigger realignments on other boards, enabling them to achieve otherwise unattainable objectives*” (Putnam 1988, p.434);

diferença entre sistemas políticos de diversos Estados. A análise de um determinado tópico que se encontra em discussão conduz a um movimento de atores em torno de valores e interesses que se engajam com o seu comportamento. No entanto, a política externa nem sempre despoleta o interesse dos setores internos, por esta ser tangente à vida pública. Deste modo, são considerados como temas de uma determinada área somente se a controvérsia surgir, persistir ou se estender a segmentos maiores da sociedade: *“um desacordo prolongado sobre a proposta de uma estratégia militar entre, o escritório externo e o estabelecimento da defesa envolve grandes elementos do governo e irá portanto ser considerado como um tema de política externa”*¹³ (Rosenau 1967, p. 23).

No entanto, esse envolvimento entre os contextos não pode ser confundido com a interação das estratégias que estes implicam. A política interna e a política externa misturam-se somente quando temas como a política de defesa ou problemas económicos são colocados em causa e prejudicam a atividade essencial do governo (Merle 1976, p. 412). Os setores da sociedade envolvem-se na política interna porque esta envolve os membros da mesma em oposição, porquanto a política externa é complexa e mais intensa. Para a maioria dos indivíduos, os fenómenos externos podem ser ameaçadores, mas raramente o são, pois, a sua influência é remota. Apesar destas características tão eminentes, o decisor político tem de presumir que acontecimentos externos podem ter um efeito interno, pelo que interesses e aspirações convergem para analisar se determinado ambiente ameaça a segurança nacional. Uma vez que a política externa trata de tópicos mais restritos, as responsabilidades nesta área estão concentradas num menor número de oficiais, logo não interagindo tão intensamente como acontece no contexto interno. Contudo, um sistema internacional globalizado transfigura a relação interestatal numa interdependência entre estes, o que se traduz na intrusão dos fatores externos na vida interna: *“Quanto mais um tema envolve os recursos da sociedade e as suas relações, mais irá atrair o sistema político social doméstico e irá ser menos processado no sistema social político externo”*¹⁴ (Rosenau 1967, p. 49).

¹³ Tradução livre do autor. No original *“a prolonged disagreement over a proposed military strategy between, say, a foreign office and a defense establishment involves major elements of the government and would thus be considered a foreign policy issue”* (Rosenau 1967, p.23);

¹⁴ Tradução livre do autor. No original *“The more an issue encompasses a society’s resource and relationships, the more will it be drawn into the society’s domestic political system and the less will it be processed through the society’s foreign political system”* (Rosenau 1967, p.49);

1.3. Política interna e política externa - conceptualização

A presente investigação centra-se na dialética entre a política interna e a política externa aplicada ao caso brasileiro. As perspectivas de Putnam, Rosenau e do Realismo Neoclássico serão expostas de modo a examinar a sua contribuição para o entendimento dos conceitos atrás mencionados bem como da sua dinâmica.

A política interna de um Estado é definida como um conjunto de decisões tomadas no nível governamental, no qual os três poderes (executivo, legislativo e judicial), ocupam um lugar fundamental, que influenciam a sociedade desse mesmo país. Na aceção de Marcel Merle em “*Politique Intérieure et Politique Extérieure*”, este conceito pode ser definido como um espaço delimitado, homogéneo e com uma estrutura, como se tratasse de um sistema fechado em si mesmo (Merle 1976, p. 409). O Estado funciona com uma miríade de setores sensíveis como a economia, a gestão governamental e burocrática, bem como outros tantos que se englobam dentro da definição de *welfare state*, ou o Estado como garante do bem-estar para a sociedade como a saúde ou a educação.

Segundo Max Weber, o Estado ocupa uma legitimidade própria para a execução da sua política interna imbuído num “*monopólio de violência legítima*”(Weber 1919). Weber considera que, internamente, o Estado é munido de um conjunto de burocracias e políticas, que lhe permitem ser o único garante da sua sobrevivência. Assim, e respondendo aos incentivos que o Estado lhe transmite, a sociedade aceita suavemente esse poder estatal, ao necessitar deste para obter um verdadeiro Estado social.

Todavia, a contribuição das principais teorias das Relações Internacionais como o realismo, o liberalismo e o construtivismo apresentam abordagens distintas sobre o que se entende como política interna. O realismo clássico, por exemplo, entende a política interna como o pilar da segurança do Estado face às ameaças constantes de outros Estados pelas características intrínsecas do sistema internacional; para o construtivismo a formulação da política interna é influenciada pela construção da imagem do líder político, bem como das suas perceções, uma vez que o Estado é, na verdade, a representação humana do líder; por fim, para o liberalismo, o Estado, ao encorajar certos comportamentos, as suas instituições e processos são as principais determinantes dos interesses dos atores, bem como do seu *outcome* externo (Lobell, Ripsman, e Taliaferro 2009).

A política externa do Estado apresenta, por outro lado, uma definição mais ambígua e complexa. Um dos primeiros pontos que importa referir é que a política externa não se

coaduna com a política internacional: a primeira foca-se na atuação que um determinado Estado apresenta na defesa dos seus interesses que são diferentes de país A para país B; a segunda é focada nas relações que a multiplicidade de Estados apresenta no sistema internacional (Waltz 1996). É necessário relevar que a APE se distingue, portanto, da Análise de Política Internacional e da Teoria das Relações Internacionais: “*Política internacional não é política externa*”¹⁵ (Ibidem 1996).

A contribuição de Maria Raquel Freire e Luís da Vinha considera-se preponderante para o estreitamento da definição de política externa. Os autores referem que a política externa reflete os interesses e objetivos domésticos para o exterior, sendo uma ferramenta essencial destes atores no sistema internacional (Freire e Vinha 2015, p. 3). Inevitavelmente, a política externa recai sobre o campo da política internacional, ainda que não se misturem. Importa referir que a abordagem teórica à política externa foi fundamentada em dois períodos: (1) no pós-II Guerra Mundial com os trabalhos de Snyder, Bruck e Sapin, onde o decisor humano era o fator determinante para o comportamento do Estado; dos irmãos Sprout na teoria do *psycho-milieu* no qual os decisores imaginam o meio baseado nas suas perceções; e com James Rosenau na sua análise multinível e multicausal; (2) na Guerra Fria foi necessário reformular a análise da política externa pelas complexidades apresentadas pela contemporaneidade, onde os indivíduos e os processos ocupavam um lugar central na política internacional. Deste modo, a política externa é atualmente consagrada na seguinte definição: “*o conjunto de objetivos, estratégias e instrumentos que decisores dotados de autoridade escolhem e aplicam a entidades externas à sua jurisdição política, bem como os resultados não intencionais dessas mesmas ações*” (Freire e Vinha 2015 p. 8 *apud* Rosati 1994, p. 225).

Analisado de forma geral os conceitos de política interna e externa, é fundamental expor as ideias dos trabalhos que servirão para construir o modelo de análise da presente investigação: Putnam, Rosenau e a abordagem do realismo neoclássico. Robert Putnam detém grande parte do seu mérito académico pelo artigo do jogo dos dois níveis. Nas suas referências à interação entre as condicionantes de política interna e externa, o autor considera a existência de dois níveis (Nível I e Nível II)¹⁶ que se influenciam mutuamente.

Apoiando-se numa miríade de autores, entre os quais Katzenstein e Rosenau, Putnam indica que a política interna é um conceito em constante transformação, uma vez

¹⁵ Tradução livre do autor. No original “*International politics is not foreign policy*” (Waltz 1996);

¹⁶ Ver secção 2.2.;

que as suas componentes alteram dependendo do tema ou do ano em que é processada. Assim sendo, os determinantes domésticos afetam as políticas externas somente através de variáveis como os partidos, as classes sociais, os grupos de interesse, a opinião pública e as eleições (Putnam 1988, p. 432). As considerações sobre a política externa são fundamentais, uma vez que o Estado deriva os seus interesses das alterações circunstanciais do sistema internacional. Deste modo, os principais formuladores do contexto interno: *“desacordam sobre as demandas do interesse nacional e do contexto externo. Mesmo que arbitrariamente excluamos a legislatura do ‘Estado’, é errado assumir que o executivo é unificado em torno das suas percepções”*¹⁷ (Ibidem 1988, p. 432). É pela distinta implicação e *outcomes* da política interna, que esta se imbrica com o principal foco de Putnam. O papel central dos executivos de um Estado ocupa um lugar especial que medeia as pressões domésticas e internacionais, por estas se encontrarem *stricto sensu* expostas a ambas as esferas e por não se encontrarem isoladas ou distanciadas entre si.

Numa outra aceção, Putnam considera que os grupos domésticos apresentam relevância na formulação da política interna. Estes pressionam o governo a adotarem políticas favoráveis e coligações que permitam o engajamento com o Estado, procurando uma equação de *win-win sets*. Posteriormente, os governos nacionais respondem às pressões ao maximizar a sua capacidade negociadora com os grupos, entendido da seguinte maneira: pressão do grupo – criação de coligação – satisfação das pressões domésticas – minimização das consequências em negociações externas (Putnam 1988, p. 434).

A abordagem de James Rosenau aos conceitos aqui expostos é especialmente complexa. As posições de Rosenau desembocam numa análise de política externa, e da formulação da mesma, assim como a relação com a política internacional. Ainda que se apresente como cientista político, o autor utilizou essa vertente para, tal como Putnam, se focar nas dinâmicas entre os dois campos. Numa das suas obras, Rosenau considera que a separação entre o contexto interno e o externo de um Estado se encontra, fruto das consequências e tendências globalizantes do mundo atual, em diminuição. É um muro gradualmente poroso, assim como sucede na relação entre o próprio Estado e as suas sociedades. Subsequentemente, as questões recorrentes das lealdades e das identidades

¹⁷ Tradução livre do autor. No original *“disagree about what the national interest and the international context demand. Even if we arbitrarily exclude the legislature from ‘the state’, it is wrong to assume that the executive is unified in its views”* (Putnam 1988, p.432);

proliferaram ao ponto de intrincar a política interna, e as tecnologias diminuíram os laços que uniam diferentes Estados (Rosenau 2006, p. 21).

Portanto, Rosenau argumenta que o contexto interno tem vindo a sofrer uma transmutação fruto de novas tendências globais. Elementos como grupos de pressão, corporações ou sociedades profissionais unem-se para circuncisar a autoridade estatal e social. No entanto, o aprofundamento dos dois conceitos é executado por Rosenau tendo em consideração a relação entre estes, e é nessa dinâmica que nos oferece o maior contributo para a elaboração detalhada das características de ambos. Numa contribuição notável no capítulo “*Pre-theories and theories of foreign policy*” (*Ibidem* 2006, p. 171), Rosenau procede à introdução de cinco variáveis que se congregam para formular pré-teorias de política externa e que envolvem questões internas.

Estas são a variável individual, de posição, governamental, social e sistémica: sobre a variável individual, Rosenau considera que a formulação da política externa habita no contexto interno do Estado. Deste modo, são as características únicas dos decisores que determinam as políticas externas e que incluem, concomitantemente, aspetos como os valores, os talentos, a experiência que molda as diferentes escolhas e comportamentos entre decisores. Rosenau refere, por exemplo, que: “*Os valores religiosos de John Foster Dulles, a visão de uma França gloriosa de De Gaulle, e as capacidades políticas de Khrushchev são frequentemente mencionados como exemplos de variáveis individuais*”¹⁸ (Rosenau 2006, p. 172). A variável de posicionamento indica o comportamento externo que um decisor ocupa gerado pela sua posição internacional e que, desse modo, influencia o seu modo de atuação, independentemente da posição que este desempenhe internamente (Rosenau 2006, p. 173). A variável governamental pressupõe que outra das influências na formulação da política externa é observada na própria constituição do sistema político e governamental do Estado, que pode limitar ou permitir certas escolhas no contexto interno (*Ibidem* 2006, p. 173). Deste modo, um sistema político fechado ou pouco permeado tenderá a ocupar posições exclusivas e circunstanciais, porquanto um sistema aberto prefere uma abordagem globalista e com maior tendência à negociação internacional. A quarta variável, a variável social, situa-se nas condicionantes proporcionadas pelos fundamentos sociais de um Estado. O comportamento externo é instigado pelas diferentes

¹⁸ Tradução livre do autor. No original “*John Foster Dulles’ religious values, De Gaulle’s vision of a glorious France, and Khrushchev’s political skills are frequently mentioned examples of individual variables*” (Rosenau 2006, p.172);

orientações sociais, pela unidade do estado social ou, por exemplo, pelo nível da sua industrialização: “*variáveis sociais que podem contribuir para o conteúdo das aspirações e políticas externas de uma nação*”¹⁹ (Rosenau 2006, p. 173). Por fim, a variável sistémica considera que são as características do sistema internacional que incorrem em diferentes posições no contexto interno e na formulação da política externa. Realidades geográficas e desafios ideológicos, por exemplo, são agressores que moldam diferentes decisões e ações externas (*Ibidem* 2006, p. 173).

A abordagem de Rosenau demonstra, por conseguinte, que as determinantes do conceito de política interna existem por influência de condicionantes do contexto de formulação de política externa de um Estado, pelo que a análise dos mesmos para o autor é efetuada de forma congregada.

Por fim, o realismo neoclássico, pressupõe, igualmente, uma teoria dedicada ao peso das condicionantes internas na política externa do Estado. No entanto, Gideon Rose indica que o neorrealismo clássico detém características semelhantes ao realismo clássico na definição de política interna e de política externa.

Deste modo, Rose argumenta que o escopo e a ambição da política externa de um Estado são conduzidos, sobretudo, por duas variáveis: primeiro pela posição que este ocupa no sistema internacional; segundo pelas capacidades de poder material. Por esta razão, Rose considera que o realismo neoclássico é uma apêndice e/ou prolongamento do realismo clássico onde, como defende Morgenthau, as relações internacionais são definidas como uma luta constante pelo poder. A política internacional é o estado de natureza hobbesianos cuja anarquia internacional se revela na maximização do poder (Morgenthau e Thompson 1985). No entanto, ao arguir que as capacidades do poder na política externa são complexas, uma vez que as pressões sistémicas são transmitidas em variáveis intervenientes, coloca a teoria no sentido neoclássico (Rose 1998, p. 146).

Inspirando-se em Tucídides ²⁰, os realistas neoclássicos consideram o poder material como o parâmetro da política externa do Estado. Assim sendo, são as perceções dos líderes políticos e das elites que determinam os recursos físicos e a força que pretendem que sejam utilizados na formulação das políticas, embora não tenham liberdade para usar os seus recursos nacionais da forma que desejariam. Neste ponto, Rose parece concordar

¹⁹ Tradução livre do autor. No original “*societal variables which can contribute to the contents of a nation’s external aspirations and policies*” (Rosenau 2006, p.173);

²⁰ Ver secção 2.2.

com a quarta variável do anagrama de Rosenau: a análise do poder é concentrada nos Estados e nas sociedades, o que significa que diferentes capacidades de poder conduzem diferentes estruturas estatais a ações distintas, bem como pressões sistêmicas diferentes moldam os contornos da política externa (Rose 1998, p. 146).

Tal como acontece em Rosenau, o desenvolvimento do conceito de política interna e externa é somente possível no realismo neoclássico porque estes se desenvolvem umbilicalmente através dos conceitos de poder e capacidades de recurso tal como refere Wohlforth: “*capacidades ou recursos (...) com os quais os Estados se podem influenciar*”²¹ (Rose 1998, p. 151 *apud* Wohlforth 1993, p. 4). Consequentemente, o contexto interno responde a incentivos e impulsos do ambiente externo que é constrangido por certas dinâmicas sociais, governamentais e políticas do contexto interno do Estado em questão.

As abordagens aqui elencadas permitem-nos uma leitura das dinâmicas políticas, económicas, sociais, bem como das resultantes do sistema internacional que surgem a partir da década de 90, as quais são o núcleo da nossa investigação. Adicionalmente, os realistas neoclássicos focam-se na figura do Presidente e dos negociadores na política interna do Estado, bem como nos seus discursos e interesses, ponto fundamental para a análise de discurso que será efetuada ao longo do trabalho

A par dos contributos do Realismo Neoclássico, a teoria do jogo dos dois níveis de Robert Putnam parece-nos crucial para entender a relação política interna-política externa, eixo da nossa pergunta de investigação. Ao referir que existem dois níveis nas negociações, o interno, e o externo, Putnam sugere que a análise incorpore a influência dos grupos de interesse e que se tenha em conta as características do sistema político. Iremos então procurar verificar nos próximos capítulos se o peso da dimensão interna é suficiente para explicar as flutuações verificadas ao longo dos anos na política externa brasileira.

²¹ Tradução livre do autor. No original “*capabilities or resources (...) with which states can influence each other*” (Rose 1998, p.151 *apud* Wohlforth 1993, p.4);

CAPÍTULO 2. AS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS NA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL

A análise apresentada pretende incorrer nos detalhes de casos brasileiros em diferentes setores que permitam avaliar de que forma poderão as condicionantes internas influenciar a formulação da política externa do Brasil durante as presidências de FHC, Lula da Silva e Dilma Rousseff. Deste modo, a nível internacional, o foco centra-se nas negociações comerciais brasileiras; a nível regional, as relações com a América do Sul assim como o papel dos diferentes mecanismos, como o Mercosul e a Unasul; por último, um nível multilateral entre o regional e o internacional, salientado no papel brasileiro nas operações de paz das Nações Unidas.

O comércio internacional brasileiro é particularmente controverso, pelos diferentes interesses que o Congresso enfrenta a nível interno e externo. Após a redemocratização, e o sucesso do Plano Real, o Brasil engajou-se em diferentes tópicos do sistema internacional, nos quais as negociações comerciais apresentavam especial destaque. No caso de Brasília, este tema era particularmente sensível uma vez que o setor agrícola, contrariamente aos restantes países da América do Sul, era responsável pela balança comercial positiva que se refletiriam em *superavits* a partir de 1995²² (Jank, Nassar, e Tachinardi 2005; Hopewell 2013; Conceição-Heldt 2013; Castelan 2016).

Em 1999, apesar do impacto da desvalorização do Real na economia brasileira, o setor do agronegócio não só continuou a expandir-se, como elevou substancialmente os valores das suas exportações. Jank, Nassar e Tachinardi referem, inclusive, que os efeitos da crise brasileira da década de 90 apresentaram efeitos benéficos para o setor, uma vez que se iniciara uma crescente demanda asiática por alimentos provenientes do continente. Paulatinamente, o agronegócio foi ocupando um lugar proeminente nas negociações brasileiras, nomeadamente na criação de uma miríade de órgãos representativos e de discussão que serão oportunamente aqui analisados. Por outro lado, a indústria brasileira, fortemente beneficiada durante o modelo de substituição de importações²³, encontrar-se-ia

²² O agronegócio representava um Produto Interno Bruto (PIB) no valor de 165 bilhões de dólares. No cenário brasileiro corresponde a 31% do total das riquezas produzidas, empregando 35% da mão-de-obra da população economicamente ativa. Em termos de exportação categoriza 42% das exportações brasileiras. A partir de 1999, o setor apresentou um crescimento na produção de 80 milhões para 125 milhões de toneladas motivado pelo aumento do consumo interno. Esse crescimento ficaria refletido em 2003 num *superavit* comercial total de cerca de 25 bilhões de dólares (Jank, Nassar, e Tachinardi 2005);

²³ O modelo de substituição de importações foi uma resposta do governo Vargas à crise da indústria do café nos anos 30. Desse modo, reconhecendo as potencialidades da economia agroexportadora, iniciou-se um

constrangida pelo caminho íngreme do comércio brasileiro por duas razões em concreto: primeiro, porque nem sempre era alcançada a convergência de ideias entre o setor do agronegócio (que apresentava uma abordagem mais agressiva e liberal ao comércio internacional) e o setor industrial (que preferia uma abordagem cautelosa e protecionista, por vezes defensora do comércio interno); segundo, pelas condicionantes que este enfrentaria quer internamente, pela adoção de um modelo neoliberal na economia brasileira, quer externamente, através das iniciativas da ALCA, e das várias negociações que precederiam à Ronda de Doha (Hopewell 2013).

A presidência de Lula da Silva em 2003, incluiria uma maior assertividade nas posições do país nas negociações comerciais internacionais quer fosse no quadro da ALCA, quer da Organização Mundial do Comércio (OMC). Adotando uma posição que Conceição-Heldt considera ser influenciada pela doutrina do PT, Lula advogou pela defesa dos países do Terceiro Mundo, e do reflexo do sucesso da imagem interna do Brasil no seu contexto externo (da Conceição-Heldt 2013). Como será apresentado neste capítulo, não só Lula procuraria aliar-se com outros países que considerava como potências regionais, veja-se a Índia – justificação que seria apresentada durante a criação do G20 – como acomodaria uma posição mais adversa nas negociações com os EUA sobre a ALCA. Tal posição seria perpetuada na presidência de Dilma Rousseff, ainda que com menor proeminência – em grande parte devido às opções da Presidente que preferia conferir maior atenção ao contexto interno, o que, *a posteriori*, a deixaria permeável às pressões internas dos lóbis do agronegócio e industrial (Hopewell 2013).

Durante a seguinte secção, procuraremos entender se a política interna pode ter ditado as posições brasileiras nas suas negociações comerciais de maior relevância, nomeadamente a ALCA, na qual a tese de Oliveira ocupa um papel nevrálgico (R. R. de Oliveira 2011), e a OMC, onde as contribuições de Oliveira Lima ou de Valladão de Carvalho, nos proporcionam uma retrospectiva sobre a potencial influência dos grupos de interesse para o sucesso da posição brasileira no fim da Ronda Uruguia e durante toda a Ronda de Doha (Oliveira Lima 2007; Valladão de Carvalho 2010). Como referido, é inconcebível argumentar sobre as negociações comerciais brasileiras sem considerar uma

processo gradual em torno da sua riqueza, capital, mercado e infraestrutura, consequentemente proporcionando condições à industrialização. Essa estratégia resistiria até ao final da II Guerra Mundial com uma constante desvalorização da taxa de câmbio em detrimento da estimulação à produção doméstica de manufaturados. Este modelo seria o motor da economia brasileira para a transformação da característica primário-exportadora para uma predominantemente urbana e industrial, reduzindo a vulnerabilidade às mudanças cíclicas das economias centrais (Carvalho e Silva 2005);

análise dos dois maiores setores influenciadores no governo brasileiro: o agronegócio e a indústria. No entanto, a secção será antecedida pela análise dos discursos dos três presidentes aqui referidos, para que seja possível perceber a evolução das posições do Brasil ao longo dos períodos, de que forma o comércio era compreendido por cada um, e de que modo as posições partidárias influenciaram ou não o curso das atitudes brasileiras.

2.1. As posições presidenciais sobre o comércio

2.1.1. Fernando Henrique Cardoso

A entrada do Presidente FHC na política brasileira em 1995, proporcionou a construção de uma imagem de um Brasil renovado, economicamente robusto e diplomaticamente hábil para enfrentar os novos desafios pós-Guerra Fria. O sucesso inerente ao Plano Real, cujos pilares se fundamentavam em transformações económicas do país, permitiram a FHC integrar o modelo económico neoliberal inspirado no Consenso de Washington²⁴. Desde o interesse nos principais mecanismos económicos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a OMC, FHC debateu-se com questões pertinentes na região, nomeadamente a proposta da construção de uma ALCA sugerida pelo Presidente Bill Clinton durante a Cimeira das Américas em 1994.

O novo espírito brasileiro encarnado na personagem de FHC fora efetivado na adesão do Brasil aos novos temas de interesse internacional, nos quais as negociações comerciais na defesa pelos Estados emergentes eram parte integrante:

“Durante as duas décadas anteriores, uma alteração profunda ocorreu nas maiores linhas de ação dos assuntos mundiais. Durante a Guerra Fria, o conflito central manteve-se no confronto entre o Ocidente democrático e o Leste comunista, com os Estados Unidos a assumir o papel de ‘líder do Mundo Livre’; um conflito mais pequeno refletia o esforço do Sul Global em procurar realocações das nações mais ricas do Norte de forma a ajustar injustiças antigas (...) Entretanto, o crescimento em países como a Índia, o Brasil, e a África do Sul tem diminuído a noção de uma divisão económica Norte-Sul” (Stuenkel e Taylor 2015, p.184)²⁵.

²⁴ O Consenso de Washington baseava-se num conjunto de dez regras formuladas no final da década de 90 do Século XX com o objetivo de auxiliar os países do Terceiro Mundo que procuravam aderir às novas condições da economia global pautada pelo neoliberalismo;

²⁵ Tradução livre do autor. No original: “Over the past two decades, a seismic shift has occurred in the major fault lines of world affairs. Throughout the Cold War, the central conflict remained the global clash

No seu discurso de tomada de posse no Congresso Nacional, FHC fazia referência aos: *“direitos humanos e democracia; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; as tarefas ampliadas do multilateralismo e os desafios da regionalização; a dinamização do comércio internacional e a superação das formas de protecionismo e unilateralismo”* (M. D. de Oliveira 2010 *apud* Cardoso 1995).

Na sua abordagem ao panorama das negociações comerciais, FHC incorporava os princípios da *autonomia pela integração* (Vigevani, Oliveira, e Cintra 2003) mantendo uma posição pragmática, mas inclusiva na sua relação com os EUA no quadro da ALCA, e no nível internacional na OMC. Vigevani, Oliveira e Cintra referem que para o governo FHC: *“os ganhos decorrentes do binômio participação-integração, corolário da adesão ao mainstream internacional, deveriam ser sustentados por capacitação em termos de elevados níveis de especialização, particularmente para as negociações comerciais e econômicas”* (Vigevani, Oliveira, e Cintra 2003, p.40). Deste modo, FHC compreendia a necessidade de imbricar resultados favoráveis nas negociações comerciais, somente se estas se correlacionassem com benefícios para o país, e para os principais setores internos interessados. Assim, o Estado precisava de se adaptar ao contexto negociador e à capacidade dos atores privados para que fosse exequível a adoção de novos patamares nas negociações internacionais (Vigevani, Oliveira, e Cintra 2003, p.40).

O reconhecimento do Presidente sobre a relevância da relação entre o panorama doméstico e externo nas negociações comerciais era expresso no modo como consolidaria o MRE como epicentro das negociações comerciais, distinguindo o seu grau de especialização. Consequentemente, podemos observar duas tendências de FHC:

- 1) As negociações comerciais necessitavam de um vetor interno, expressado no cruzamento de vários ministérios, de uma integração de especializações em termos educacionais, empresariais, sindicais e organizacionais (e.g. ONGs) (Vigevani, Oliveira, e Cintra 2003, p.58);
- 2) O papel da diplomacia presidencial era relevante para enfrentar os novos desafios proporcionados pelas relações económicas internacionais, sem a qual o Estado seria incapaz de alterar as suas estratégias políticas e

between the democratic West and the Communist East, with the United States assuming its role as ‘leader of the Free World’; a smaller though relates conflict was the efforts of the Global South to seek resource reallocations from the wealthy nations of the North in order to address previous injustices (...) Meanwhile, growth in countries such as India, Brazil, and South Africa has diminished the notion of a North-South economic divide” (Stuenkel e Taylor 2015, p.184).

económicas. Assim, FHC considerava que: *“Os desafios para enfrentar a nova realidade são imensos e cada vez mais complexos, uma vez que se tornou inviável separar os condicionantes internos dos externos”* (M. D. de Oliveira 2010 *apud* Cardoso 1996).

Nos debates sobre as iniciativas regionais, o foco do Presidente encontrava-se sobretudo na iniciativa da ALCA, na qual a sua posição era maioritariamente protecionista nos setores mais relevantes, nomeadamente o agronegócio e o industrial. Entre os discursos mais emblemáticos do Presidente sobre as negociações da ALCA, evidenciamos dois que nos permitem uma dupla abordagem à sua posição: primeiro, pela evidência da defesa dos interesses nacionais brasileiros nas formulações de políticas de negociação externa; segundo, pela alteração de uma tónica internacionalista para uma tónica endógena durante o seu segundo mandato:

a) *“Mais do que nunca, é necessário que o Brasil saiba identificar os seus interesses nacionais e falar com firmeza para defendê-los nos foros internacionais. O interesse nacional, hoje, não se coaduna com isolamento. Afirmamos nossa soberania pela participação e pela integração, não pelo distanciamento”* (M. D. de Oliveira 2010 *apud* Cardoso 1999);

b) *“A ALCA seria ‘bem-vinda’ se sua criação fosse um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente fosse o caminho para regras compartilhadas sobre anti-dumping, se reduzisse as barreiras não-tarifárias, se evitasse a distorção protecionista das boas regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promovesse, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica dos povos; e se fosse além da Rodada Uruguaia, corrigindo as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola”* (M. D. de Oliveira 2010 *apud* Cardoso 2001).

No quadro das negociações na OMC, FHC mantivera uma posição nacionalista, nunca desistindo das suas exigências em prol dos setores brasileiros, o que o levaria a abrir mais de uma dezena de contenciosos contra os EUA e a União Europeia (UE). Ainda que essas tendências fossem aprofundadas durante a presidência de Lula, cujo apogeu fora

alcançado com a criação do G20 e perseguido nas negociações da Ronda de Doha com Dilma, durante a Conferência de Québec em 2001, a vontade brasileira expressava-se na seguinte aceção: “*cortes reais nas taxas e a não-existência de barreiras em setores nos quais o Brasil era competitivo (...) assim como a redução do apoio doméstico abusivo a estes setores (...) e medidas de troca defensivas*”²⁶ (Munhoz e Silva 2013).

2.1.2. Lula da Silva

A presidência de Lula da Silva foi marcada pela luta contra a fome e contra a pobreza, princípios defendidos pelo PT. Durante os anos anteriores à sua eleição, e à emissão da *carte blanche*²⁷ que permitiria uma reconfiguração da sua ideologia, o PT criticou o sistema internacional, nomeadamente as instituições financeiras. Por várias ocasiões, o setor mais extremado do partido referia que o Brasil se deveria imiscuir do pagamento da sua dívida externa, e menosprezou o Plano Real de FHC, demonstrando uma tendência antimonopolista, antilatifundiária e anti-imperialista (Samuels 2004). No entanto, e apesar dos receios de que Brasília, representada na imagem de Lula, se juntasse à *pink tide* sul-americana²⁸, o PT suavizou a sua ideologia, fruto da influência do reconhecimento de Lula da necessidade de alteração da mesma. Desse modo, seguiu uma linha próxima à do ex-Presidente FHC, aproximando-se do neoliberalismo, e inclusive alargando a sua estratégia ao Partido Liberal e conferindo flexibilidade política a Lula (Samuels 2004). A sua diplomacia era fortemente controversa: alguns setores da sociedade acusavam o Presidente de seguir meramente as indicações do Partido para a formulação e implementação das suas políticas. Como iremos referir subseqüentemente, para além da defesa intransigente da posição brasileira como *global trader* e *global player*, no nível das negociações comerciais, Lula seguiu grande parte das posições defendidas pelo seu partido.

Assim como durante a presidência de FHC, também a presidência de Lula da Silva teve um pouco da *autonomia pela integração*, ainda que com algumas alterações. A *autonomia pela diversificação* (Vigevani e Cepaluni 2007) era desenhada na continuação do pragmatismo, ainda que oferecendo-lhe um cunho assertivo e uma diplomacia ‘ativa e altiva’, conforme era apresentado por Celso Amorim (Almeida 2004, p.162). Desse modo, Lula apresentou um sentido tático que era formulado em torno de três vetores fundamentais

²⁶ Tradução livre do autor. No original “*real tariff cuts and no barriers in sectors in which Brazil was competitive (...) as well as a reduction in abusive domestic support to these same sectors (...) and defensive trade measure*” (Munhoz e Silva 2013).

²⁷ A *carte blanche* de Lula permitir-lhe-ia configurar quaisquer alianças políticas necessárias para apoiar a sua eleição presidencial em 2002.

²⁸ A *pink tide* sul-americana foi um movimento surgido no início do século XXI no qual se encontra a viragem da maioria dos regimes à ideologia de esquerda, mais socialista e crítica.

da sua política externa: uma diplomacia económica eminentemente realista; uma diplomacia política de resistência e assertividade; uma agenda social propositiva (Visentini 2012, p.24). Porém, fora a agenda social, bastião da ideologia do PT, que sempre basearia as posições de Lula nas três análises aqui apresentadas.

No seu discurso de posse no Congresso Nacional, arguia que uma das suas principais lutas seria o término da desigualdade social e da pobreza, cuja conclusão seria obtida juntamente com um apoio à agricultura²⁹ compatível com: *“o nosso vigoroso apoio à pecuária e à agricultura empresarial, à agroindústria e ao agronegócio. São, na verdade, complementares tanto na dimensão econômica quanto social”* (FUNAG, s.d apud Lula 2003). Paulatinamente, as negociações comerciais para Lula seriam a expressão do sucesso obtido internamente na sua veia humanista e do desenvolvimento nacional exímio através do programa “Fome Zero”³⁰ e do “Bolsa Família”³¹. Como evidencia Paulo de Almeida, Lula procurou exercer a sua liderança regional e internacional para trazer justiça ao mundo, bem como implantar uma nova geografia comercial (Almeida 2004, p. 178). Essa nova configuração de poderes era defendida majoritariamente nos fóruns internacionais onde o Presidente advogava por uma presença afirmada dos países em desenvolvimento no processo decisório das negociações comerciais, digladiando-se consecutivamente com os países desenvolvidos, e por uma ação coletiva responsável e solidária. Durante o Diálogo Ampliado da Cúpula do G8, Lula aludia à desigualdade ampla entre os dois mundos pelas dificuldades com que os Estados em emergência tardaram em obter a sua estabilidade económica, e espaço no comércio mundial: *“Os que dispõem de maior capacidade podem e devem executar políticas mais solidárias e generosas em favor das nações mais necessitadas”* (FUNAG, s.d apud Lula 2003).

O papel de representante dos países em desenvolvimento ocupado por Lula foi fortemente expresso em iniciativas na vertente das negociações comerciais. Nessa atuação internacional, o Presidente procurou simultaneamente coordenar politicamente as suas acções com atores relevantes da política mundial, com quem mantinha um perfil semelhante e, ao mesmo tempo, potências regionais em ascensão como a Índia, a África do Sul e a China. A convergência de opiniões materializou-se em dois fóruns de particular

²⁹ Lula referia frequentemente que a agricultura, nomeadamente a agricultura familiar, era um dos setores fundamentais para fomentar o desenvolvimento económico do país, uma vez que a agricultura ocupa um papel de destaque no contexto interno brasileiro.

³⁰ O programa “Fome Zero” pretendia garantir o direito à alimentação à população brasileira, garantindo o principal pilar de Lula no seu combate à fome;

³¹ O “Bolsa Família” foi um programa proporcionado por Lula com o intuito de auxiliar famílias em situação de pobreza a sustentar os seus filhos e permitir o acesso a necessidades como a educação;

relevância que seriam pertinentes para o rumo que a Ronda de Doha tomaria a partir de 2003: o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e o G20. Neste quadro, na sua relação com os países africanos, Lula ambicionava que o sistema e o arranjo de forças internacional advogasse por maiores facilidades económicas e comerciais para estes países, para: *“superar os graves problemas sociais e económicos que entravam o desenvolvimento das nações africanas e sul-americanas. Para que haja justiça social no mundo, cada um deve fazer a sua parte”* (FUNAG, s.d apud Lula 2006).

Nas relações com os EUA, e nomeadamente sobre a questão da ALCA, a posição brasileira permaneceu particularmente assertiva. Para além de manter a sua oposição declarada ao estabelecimento da iniciativa, principalmente pela intransigência norte-americana e pela recusa no alargamento das datas da negociação estabelecido para 2005, Lula demonstrou ser fortemente permeável às pressões de setores agrícolas e industriais. Conceição-Heldt sublinha que este fenómeno sucede pela própria definição do PT. Sendo o partido altamente fragmentado e indisciplinado, o Presidente, mesmo conquistando a maioria dos deputados do seu partido e o apoio de grande parte das suas alas, nunca se encontrou seguro nas suas tomadas de decisão devido à instabilidade partidária. Exemplo disto é que Lula foi recorrentemente confrontado com a oposição mais à esquerda do PT, o que revertia as negociações comerciais brasileiras num terreno poroso para os tecnocratas disporem de uma margem de manobra elevada para estabelecer objetivos procedimentais sem necessitar da aprovação do Congresso ou de consultarem os principais grupos sociais (da Conceição-Heldt 2013).

Esta dialética entre o escritório presidencial e os grupos do interesse é agravada pela própria configuração federalista do sistema político brasileiro: durante as campanhas eleitorais, os grupos de interesse contribuem financeiramente para vários partidos. Uma vez que os partidos brasileiros, por defeito, apresentam uma organização institucional fraca, o lóbi surge ao nível senatorial e dos deputados: *“Partidos fracos, o sistema eleitoral, e a prática de votos sem precedentes no Congresso tornam os deputados brasileiros entre os menos responsáveis no mundo”*³² (da Conceição-Heldt 2013, p.180). A multiplicidade de pressões enfrentadas por Lula, assim como os interesses que o próprio defendia, conduziram à estagnação do estabelecimento da ALCA quando em 2003, durante a 8ª Reunião Ministerial de Miami: *“nem os Estados Unidos insistiram nos itens rejeitados*

³² Tradução livre do autor. No original: *“Weak parties, the electoral system, and the practice of unrecorded votes in Congress make Brazilian deputies among the least accountable worldwide”* (da Conceição-Heldt 2013, p.180);

pelo Brasil tais como compras governamentais (...) nem o Brasil exigiria, em contrapartida, que fosse discutida a questão dos subsídios agrícolas (...) que os Estados Unidos não queriam” (Visentini 2012, p. 339).

2.1.3. Dilma Rousseff

A presidência de Dilma foi menos expressiva do que a dos seus antecessores. Caracterizada pela *autonomia pela indiferença* (Derolle 2016), a Presidente preferiu uma abordagem focada no contexto doméstico, numa tentativa de recuperação da economia pós-crise financeira internacional de 2008, cujas repercussões se refletiram em 2012. Deste modo, grande parte das informações recolhidas sobre as posições de Dilma nas negociações comerciais são encontradas nas expressões do seu Ministro dos Negócios Exteriores, António Patriota. No entanto, e ainda que este seja um tema controverso entre os académicos, existem indicadores de que em vários pontos de interesse, a posição de Dilma tenha sido de tentar prosseguir os passos do ex-Presidente Lula quer na luta contra a pobreza, como demonstra o programa *Brasil sem Miséria*³³ e o *Minha Casa, Minha Vida*³⁴, quer na relevância que continuaria a conceder à vertente regional brasileira.

Assim sendo, Dilma procurou articular o sucesso do combate à pobreza com as suas posições junto das organizações comerciais. Por um lado, pela sugestão de planos cujos pilares eram sustentados pelo sucesso interno obtido durante os anos anteriores: “*O Brasil provou ao mundo que a melhor forma de crescer era distribuir renda. O plano Brasil sem Miséria cria, renova e amplia vários programas sociais (...) o grande mérito do plano é lutar para que não haja mais miséria no Brasil*” (G1 e Brasília 2011 *apud* Dilma 2011); por outro lado, Dilma compreendia a necessidade de espelhar no sistema internacional, a vontade profunda brasileira em combater o flagelo provocado pela injustiça social e a pobreza internacional “*refletido no desejo de projetar, em nossa ação externa, o mesmo engajamento manifestado no plano doméstico com a justiça social, o combate à pobreza, o aperfeiçoamento do convívio democrático, o desenvolvimento sustentável [...]*” (Pimentel 2013 *apud* Patriota 2011).

Nos fóruns da OMC, onde o Brasil se apresentava juntamente com o IBAS, o G20, e os BRICS, Dilma não conseguiu manter a mesma proeminência de FHC e Lula. Nomeadamente no setor do agronegócio e devido à sua permeabilidade, durante o mandato

³³ O programa *Brasil sem Miséria* pretendia, tal como o programa *Fome Zero*, retirar uma porção substancial da população da pobreza. Este programa pretendia, igualmente, aliar-se ao *Bolsa Família* para que este se revertesse num verdadeiro programa de combate à miséria;

³⁴ O programa *Minha Casa, Minha Vida* pretendia financiar habitações para a população brasileira para que fosse possível alcançar a redução do número de pessoas no limiar da pobreza e sem condições de vida;

desenvolveram-se posições divergentes com a Índia, assim como com a Rússia e a China no quadro dos BRICS (Cervo et al. 2014). Rubens Ricupero, diplomata e ex-ministro da Fazenda do Brasil, refere, portanto, que Dilma praticamente abandonou as negociações da Ronda de Doha ao ter preferido uma abordagem contida no sistema internacional (Ricupero 2013). Todavia, autores como Cornetet e Morosini contrapõem-se ao argumento de Ricupero e de Malamud. Malamud referia que a perda da proeminência internacional do Brasil se deveu a uma menor disposição de Dilma para o sistema internacional (Malamud 2011). Cornetet e Morosini mencionam, no entanto, que a menor disposição de Dilma para a política externa e pelas negociações comerciais se deveram a constrangimentos internos que nem FHC nem Lula enfrentaram, assim como um panorama internacional predominantemente mais adverso (Morosini e Cornetet 2013). Apesar do debate académico, é possível encontrar pontos de convergência entre as visões dos presidentes anteriores e de Dilma: primeiro, pela renegociação brasileira juntamente com o G20 nas reuniões comerciais multilaterais; segundo, pelo apoio que proferiu à candidatura de Roberto Azevêdo para a Direcção-Geral da OMC.

Quer o Ministro Patriota, quer a Presidente Dilma, preservaram a oposição brasileira aos países desenvolvidos e a defesa aos Estados emergentes: *“os [...] países desenvolvidos persistem em uma política monetária expansionista que desequilibra as taxas de câmbio. Com isso, os países emergentes perdem mercado devido à valorização artificial de suas moedas”* (Morosini e Cornetet 2013 *apud* Rousseff 2012). Durante o seu discurso na 67ª Assembleia Geral da ONU, denota-se a sobrevivência do ideal brasileiro de vocação regional e paternal pelos países em desenvolvimento: *“Não podemos aceitar que iniciativas legítimas de defesa comercial por parte dos países em desenvolvimento sejam injustamente classificadas como protecionismo”* («BBC Brasil - Notícias - Dilma rebate críticas sobre protecionismo e defende ‘legítima defesa’ na ONU» 2017).

Por outro lado, a Presidente continuou a usar os fóruns multilaterais aproveitados por Lula para expressar a sua crítica acérrima aos países desenvolvidos, referindo os injustos ajustes fiscais, e apelando pela reconfiguração das políticas fiscais e monetárias. Porém, e apesar das acusações constantes de que o Brasil se encontrava numa viragem para um sistema comercial protecionista, Rousseff e Patriota mantiveram-se firmes sobre o lugar que o Brasil ocupa no mundo e de que as dinâmicas do seu panorama interno: *“permitirão atuar no cenário internacional e nele exercer nossas vocações, que são o desenvolvimento sustentável, a cooperação e a paz”* (Pimentel 2013 *apud* Patriota 2012).

2.2. Os setores de influência comercial: o agronegócio e a indústria

Observadas as posições de cada Presidente em relação às negociações comerciais, importa agora analisar que setores são os principais atores na influência das posições brasileiras, como estes se constituíram, e de que modo procuraram obter benefícios nas negociações da ALCA e da OMC. Apesar de existir uma multiplicidade de corpos internos que parecem influenciar o desenho da política externa brasileira, no que concerne às negociações comerciais, a investigação centrar-se-á nos dois setores que maior representação tem junto do Congresso e, simultaneamente, que são responsáveis pela dinamização do comércio brasileiro: o agronegócio e a indústria.

A relevância do setor do agronegócio para o governo brasileiro é explicada pela proeminência deste nas exportações do Brasil desde a década de 90, o que permitiu que o país obtivesse uma balança comercial positiva e uma sucessão de *superavits* advindos do seu sucesso. Além disso, o agronegócio é igualmente o contribuinte fundamental para o desenvolvimento económico desde a oferta de produtos para a demanda interna, como a geração de divisas provenientes das exportações. Este ponto confere uma competitividade elevada com uma relação equilibrada entre capital e trabalho (Santos et al. 2016).

A expansão acentuada do agronegócio iniciara-se antes da presidência de FHC, fruto do investimento em mecanização como consequência do Plano Real. A entrada de FHC iniciou um processo de securitização das dívidas rurais cuja pressão dificultaria a competitividade do setor nos mercados externos. No entanto, a desvalorização do real em 1999, que de modo geral apresentou efeitos nefastos na economia brasileira, significaria o *turning-point* para o agronegócio brasileiro (Jank, Nassar, e Tachinardi 2005, p.19). A demanda asiática por alimentos, nomeadamente a soja, permitiu ao setor ganhos significativos que se acentuaram no início do século XXI e cujo caminho se revelou numa obsessão pelos mercados e pelas negociações internacionais.

O agronegócio é igualmente representado pelos trabalhadores rurais, ainda que estes apresentem visões divergentes. Esse conjunto rural é congregado na Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura e pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Os interesses destes dois mecanismos são fundados essencialmente na preservação do mercado interno e na segurança alimentar da nação. O seu relativo interesse em exportações contrapõe-se ao anseio liberal do agronegócio, pelo que durante as negociações da ALCA e da Ronda de Doha, essa ambiguidade revelou-se uma dificuldade acrescida para o governo brasileiro (Giaccaglia 2010). De facto, a adoção do liberalismo na política brasileira sempre fora fator de discórdia entre os diferentes setores da sociedade,

que permaneciam vinculados ao modelo de substituição de importações dos anos anteriores.

Para o agronegócio, a liberalização económica e a democratização política permitiram que este se manifestasse em certos tópicos de interesse. Apoiados pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a qual engloba o setor agroexportador, sindicatos rurais, federações de agricultura e produtores associados voluntários, o agronegócio apresentou a sua tendência mais internacionalista em 1998 aquando criação do Departamento de Assuntos Internacionais e de Comércio Exterior (DECEX) e da Comissão Nacional de Comércio Exterior. Nas negociações da ALCA, o agronegócio dispôs de considerável peso nas negociações, o qual o granjearia com vastos benefícios (Oliveira Lima 2007). Com a aceleração das negociações da ALCA e a sua abordagem para os fóruns da OMC, a CNA reconheceu a necessidade de demonstrar as suas posições no binómio governo-política externa, que incentivaria a criação do Fórum Permanente de Negociações Agrícolas. O principal intuito deste Fórum visava a criação de uma ligação de diálogo com o Governo que permitiria concretizar o documento “Sugestões do Sector Privado para a Lista de Oferta de Bens Agrícolas nas Negociações da ALCA”³⁵ (Oliveira Lima 2007).

As principais discórdias no centro das relações agronegócio-governo brasileiro é a reiterada ausência de um canal institucionalizado com o governo no qual o setor agroexportador pudesse fortalecer as suas posições. O facto de não existir uma ligação efetiva entre o setor privado e os representantes governamentais, conduzem os grupos de interesses a questionar se os seus interesses estarão realmente a ser defendidos pelo governo brasileiro. Oliveira Lima e Onuki argumentam que, no caso do agronegócio, esta pressão é relativamente maior por dois fatores: por um lado, porque simbolizam o lóbi mais forte e constituído dentro do país; por outro, porque é o responsável pela estabilização da balança comercial brasileira (Oliveira Lima 2007).

O setor industrial brasileiro, apesar de ser igualmente relevante nas negociações comerciais, tem uma veemência menor. Durante o período ditatorial de Getúlio Vargas (1930-1945) e do regime militar (1964-1985), a indústria conhecera reformulações profundas que se materializavam no modelo de substituição de importações e no nacional-

³⁵ O documento confinava uma sugestão por parte do agronegócio brasileiro para o conjunto de bens agrícolas que deveriam pautar no Mercosul como Lista de Ofertas e, posteriormente, apresentados na ALCA. Deste modo, permitir-se-ia que os países do Mercosul solicitassem uma postura semelhante ao dos restantes, beneficiando os setores e interesses brasileiros (Oliveira Lima 2007);

desenvolvimentismo³⁶. No entanto, a adesão brasileira ao neoliberalismo, e as sucessivas crises que advieram da desvalorização do real, obrigaram a reformulações profundas no setor que o inviabilizaram. A tranquilização do setor industrial e agroindustrial seria somente alcançado com a entrada de Lula na presidência, através de transformações profundas nas regras económicas do país. Um dos segmentos do setor, o qual englobava os produtos semimanufaturados e estandardizados, seria beneficiado pelas mesmas assim como as que visassem os setores automobilísticos, eletrodomésticos e tecnológicos.

Nas rondas da OMC, e inclusive nas questões da ALCA, a indústria preservou uma digladição constante com o agronegócio que era tendencialmente apoiante do liberalismo, porquanto o setor industrial temia essa liberalização comercial. Considerava que esta a colocava numa situação de desvantagem em relação aos setores externos que competiam juntamente com estes. No entanto, fruto de vários ajustes, o setor agroindustrial foi revendo e cedendo o seu ponto-de-vista para uma postura cautelosa do Brasil: *“O factor explicativo desta atitude foi, essencialmente, a inflexibilidade dos Estados Unidos, que se mostraram relutantes a mudanças nos temas de barreiras não-tarifárias, subsídios à produção e medidas antidumping – alegando que tais assuntos deveriam ser tratados no âmbito da OMC - , objetos que afetavam diretamente as exportações agrícolas”* (Oliveira Lima 2007, p.31). No entanto, seria o *Farm Act*³⁷ nos EUA, em 2002, que faria o setor agroindustrial recuar na defesa das suas iniciativas. Assim, preservaram a posição das indústrias de bens não duráveis como os têxteis, a alimentação e o calçado que pretendiam resguardar o mercado interno, e superar as barreiras dos países desenvolvidos representadas na Associação Brasileira para a Indústria Elétrica e Eletrónica (ABINEE), na Associação Nacional dos Manufaturados de Produtos Eletrónicos (ELETROS), na Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQ) bem como na Associação Brasileira de Maquinaria e Equipamento (ABIMAQ).

2.3. O caso da ALCA

Em 1994, durante a Cúpula das Américas, o Presidente Bill Clinton propôs a construção de uma Iniciativa para as Américas que permitisse uma integração comercial regional semelhante à construída com a *North American Free Trade Area* (NAFTA). A

³⁶ O nacional-desenvolvimentismo fora o regime económico introduzido por Juscelino Kubitschek em 1956 imaculado no lema «cinquenta anos [de progresso] em cinco», enfatizando a grandeza nacional como objetivo e destino do Brasil (Reid 2016).

³⁷ O *Farm Act* de 2002 visava o endereçamento de vários temas relacionados com a agricultura como a ecologia ou as trocas comerciais. Neste, um dos pontos mais relevantes era a subsidiação agrícola anual.

proposta, que mais tarde se intitularia de ALCA, era contemplada em cinco pilares fundamentais («Summit of the Americas Plan of Action» 1994):

- 1) O empenho na liberalização das regras multilaterais que se endorsa com a implementação da Ronda Uruguaia da OMC, todos os seus acordos comerciais bilaterais e sub-regionais;
- 2) A liberalização comercial e a integração económica devem ser paulatinamente fatores-chave do desenvolvimento sustentável, bem como aprofundar a segurança e a observação e a promoção dos direitos dos trabalhadores de acordo com as obrigações internacionais;
- 3) Maximizar a abertura do mercado através de níveis elevados de disciplina, prosperando por acordos equilibrados e compreensivos inclusive: *“barreiras tarifárias e não-tarifárias que afetem os bens e serviços comerciais; agricultura; subsídios; investimento, direitos de propriedade intelectual; procurações governamentais; barreiras técnicas de troca; salvaguardas; regras de origem; antidumping e direitos compensatórios; padrões e procedimentos sanitários e fitossanitários; resolução de disputas e política competitiva”*³⁸ («Summit of the Americas Plan of Action» 1994);
- 4) Reconhecimento da soberania de cada nação, assim como dos seus envolvimento internacionais, das suas necessidades, legislações e procedimentos e implementação de acordos;
- 5) Providenciar oportunidades para a assistência técnica que facilitam a integração de economias pequenas, para que se aumente o seu nível de desenvolvimento.

A ação de FHC na economia brasileira em 1995 com a implementação do Plano Real, impulsionaria uma imagem positiva do país junto da comunidade internacional. O Brasil, considerado como o principal líder regional da América do Sul, não assumia essa posição, sendo rejeitada oficialmente por FHC (Burgess 2009). Porém, o Brasil assumiria

³⁸ Tradução livre do autor. No original *“tariffs and non-tariff barriers affecting trade in goods and services; agriculture, subsidies; investment; intellectual property rights; government procurement; technical barriers to trade; safeguards; rules of origin; antidumping and countervailing duties; sanitary and phytosanitary standards and procedures; dispute resolution; and competitive policy”* («Summit of the Americas Plan of Action» 1994);

um papel de destaque juntamente com os EUA no desenvolvimento das negociações sobre a ALCA. Para os setores norte-americanos, a relação com os brasileiros era inevitável para obter uma ponte de relacionamento com a região sul-americana e, por essa via, implementar as visões comerciais e económicas que pretendiam para a região. No entanto, os objetivos que Clinton procurava na construção desta área eram incompatíveis com as ambições brasileiras, fundada na assunção de que o projeto afetaria negativamente o seu contexto interno, e o constrangeria a nível externo.

Apesar dos focos de discórdia brasileiro, nomeadamente nas questões de as barreiras tarifárias e não-tarifárias serem iguais entre os membros, posição que defenderia nas instâncias internacionais, FHC salientava a necessidade de manter o Brasil nas negociações. Num sistema internacional vincado pela unipolaridade norte-americana e num arranjo neoliberal, era mais proveitoso alinhar-se ao projeto que simplesmente rejeitá-lo na sua totalidade. Deste modo, Hirst refere que durante as negociações da ALCA, o Brasil assumiria três posições distintas sobre o estabelecimento da iniciativa: primeiro, um olhar de desdém face à sua formação; segundo, uma postura defensiva mas com exclusividade garantida ao Mercosul; terceiro, uma posição afirmativa reforçada não só pelo Mercosul, como pela convergência entre o governo e as organizações sociais (Hirst 2013). Em 1997, na preparação da II Cúpula das Américas, a fase preparatória da ALCA seria estabelecida em três parâmetros que englobavam a distinção entre os objetivos distintos da ALCA e da NAFTA; a adoção do princípio de ‘*single undertaking*’³⁹; e a presença do Mercosul que seria preservada no âmbito da área de livre comércio interamericana (R. R. de Oliveira 2011).

Os sobressaltos nas negociações no quadro da ALCA encontravam-se maioritariamente na relação entre o Brasil e os EUA, fundamentalmente pelas intransigências norte-americanas e pelas dificuldades enfrentadas por Clinton no Congresso. Porém, as principais posições brasileiras surgiram nas atitudes, interesses e ideais de uma larga parte da sociedade brasileira que se continuava a revelar antiamericanista, e dos setores do agronegócio e agroindustrial. O PT e uma ala nacionalista, por exemplo, geravam as piores dificuldades nas negociações, argumentado que era inconcebível negociar em termos económicos e/ou comerciais com um país que exigia a perda da soberania brasileira: “*nos Estados Unidos, os interesses trabalhistas e ambientais favorecem maior proteção e controlo; no Brasil, o Partido dos Trabalhadores*

³⁹ O princípio do *single undertaking* baseia-se numa negociação que somente pode ser concluída quando todos os pontos por ela previstos tiverem sido *a priori* acordados;

e a direita nacionalista são contra qualquer conexão entre os padrões laborais e as negociações comerciais”⁴⁰ (Hirst 2005, p.37). Porém, influências mais restritas da política interna brasileira como a posição dos senadores e dos diferentes partidos, fruto da instabilidade da coligação partidária, tiveram um peso indubitável no rumo que as negociações da ALCA tomaram e nas constantes exigências desde 1995 a 2005.

Grande parte das posições que o Brasil defendeu durante todo o percurso das negociações da ALCA tiveram um *background* regional e de inclusão do Mercosul como área preferencial para o decorrer das mesmas. Para os EUA, que pretendiam que a iniciativa permitisse um acesso facilitado ao seu *backyard*⁴¹, o Mercosul não só deveria ser excluído das negociações, como todas as iniciativas provenientes deste deveriam ser imediatamente rejeitadas. Porém, o vetor regional ocupa um papel preponderante na política externa brasileira⁴², pelo que as respostas de Brasília ao estabelecimento da ALCA fizeram-se em dois sentidos: primeiro, com o assinar do Protocolo de Ouro Preto que estruturaria jurídica e institucionalmente o processo de integração do Mercosul; segundo, pela assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional entre o Mercosul e a UE que reforçou o Acordo de Cooperação Interinstitucional⁴³.

Num ponto inicial, denota-se claramente que, internamente, o governo brasileiro enfrentava tendências opositoras muito fortes que eram coadunadas com as visões de FHC e, posteriormente, de Lula sobre as prioridades da sua política externa. Mais, por várias ocasiões, o executivo brasileiro referiu que quer o contexto regional, quer as suas iniciativas adjacentes, eram ao mesmo tempo uma: “*alternativa intermediária entre a continuidade da sua política internacionalista e a economia liberal predominante no mercado mundial*” (Bernal-Meza 2002). Esta posição foi, *grosso modo*, a adotada pelos senadores brasileiros durante as várias conversações da ALCA. Nos seus discursos, os senadores mantinham uma defesa intransigente do Mercosul, bem como a sua preservação como uma prioridade da política externa na região. Estes temiam, inclusive, que o bloco da América do Sul se desintegrasse, fruto da adesão à iniciativa norte-americana. A

⁴⁰ Tradução livre do autor. No original “*in the United States, labor and environmental interests favor more protection and controls; in Brazil, the Labor Party and the nationalistic right are against any kind of connection between labor standards and trade negotiations*” (Hirst 2005, p.37):

⁴¹ Uma das recorrentes aceções na formulação da política externa norte-americana encontra-se na reivindicação do continente sul-americano como o seu *backyard*. Deste modo, ainda que usasse o Brasil como ponte, os EUA acreditavam que tinham total direito em ingerir nos assuntos referentes à região;

⁴² Ver Capítulo 3;

⁴³ O Acordo ambicionava a promoção da cooperação entre o Mercosul e a UE o mais estreita possível abrangendo diversas áreas como a assistência técnica, o apoio institucional ou a formação de pessoal («Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a Comunidade Européia e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). — Sistema Atos Internacionais» 2017);

vulnerabilidade das negociações foram frequentemente debatidas ressaltando a ideia de que o Senado brasileiro deveria conferir maior atenção ao tema da ALCA, pois somente dessa forma as suas implicações poderiam ser paulatinamente favoráveis no futuro do país (R. R. de Oliveira 2011).

As constantes acusações por parte dos senadores e as pressões que o agronegócio iria exercer como consequência da sua expansão exportadora no contexto interno, conduziram o Presidente FHC a conciliar uma postura mais assertiva durante a III Cúpula das Américas no Québec em 2001. Neste ponto, concordamos com Oliveira que argumenta que esta mudança de postura se atribui a duas razões: por um lado, a realização de que os setores produtivos brasileiros ganhariam com a redução das barreiras tarifárias e não-tarifárias dos EUA; por outro, o impasse de uma miríade de negociações multilaterais, nomeadamente na OMC, aumentaram o peso das negociações para a ALCA (R. R. de Oliveira 2011). Assim sendo, o *win-set* brasileiro nas negociações estreitou substancialmente, uma vez que as posições norte-americanas eram, neste momento, favoráveis aos setores brasileiros mais beneficiados com a sua implementação.

No início do século XXI, o otimismo sobre o sucesso da ALCA era sonante no panorama interno brasileiro: o agronegócio encontrava-se particularmente satisfeito pelas concessões norte-americanas e pelas tendências liberalizantes que estas pareciam representar; o Senado estipulara alguns fóruns de debate sobre os pontos controversos da ALCA como a Secção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à ALCA (SENALCA)⁴⁴; e o abandono das negociações seriam prejudiciais para a projeção de poder brasileiro no sistema internacional e para a imagem de FHC, que ambicionava cumprir com as premissas do seu segundo mandato. Deste modo, a pergunta impõe-se: o que conduziu, portanto, ao insucesso da iniciativa em 2005? Dois pontos podem ser apresentados – as alterações das posições norte-americanas pós-11 de Setembro, e as incongruências entre o Congresso brasileiro, o agronegócio e a agroindústria.

As incertezas que cobriram o panorama norte-americano após o atentado terrorista de 11 de Setembro de 2001, alteraram substancialmente as prioridades da sua política externa. Não só a presidência Bush apresentou um retraimento estratégico, como estabeleceu novas prioridades no topo da sua política externa, nas quais a América do Sul

⁴⁴ A SENALCA permitia uma coordenação entre os setores privados e os governantes para a criação de posições governamentais com a participação atuante da sociedade civil. Esta Secção indicava a necessidade de maior envolvimento dos grupos de interesse na definição das diretrizes governamentais e conduziu o governo a elencar as práticas distorcidas do comércio que, por vezes, prejudicavam os produtores (Oliveira Lima 2007);

não estava presente. Somado a isso, dois acontecimentos, em 2002, obliteraram o otimismo que vinha sendo característico no Brasil: o primeiro, a aprovação do *Farm Security and Rural Investment Act*, na qual o governo norte-americano manteria o seu apoio interno aos produtores agrícolas; o segundo seria a elevação das tarifas de importações sobre os produtos siderúrgicos brasileiros. Consequentemente, entre 1998 e 2002, o número de senadores que se opunham ou que apresentavam uma posição negativa face à ALCA era indubitável (R. R. de Oliveira 2011). A modificação da posição brasileira foi evidenciada durante a VII Reunião Ministerial de 2002 em Quito, no Equador, onde o Brasil publicamente declarou as suas dissidências com os EUA no que concernia ao comércio agrícola, aos mecanismos *anti-dumping*, e às barreiras não-alfandegárias.

A entrada de Lula na presidência brasileira, introduziu sobressaltos no contexto regional e internacional, inclusive no panorama norte-americano. A assertividade do Presidente, e o seu claro reconhecimento dos prejuízos económicos e comerciais advindos da ALCA, refletiram-se durante a XV Reunião do Comité de Negociações Comerciais em 2003, na qual o Brasil advogava a incapacidade e a impossibilidade de negociar as suas políticas de apoio doméstico à agricultura (R. R. de Oliveira 2011).

Ainda que a manutenção da estratégia da administração Bush em negociar acordos diferenciados com uma nação ou grupo de nações fosse objeto de críticas brasileiras, a partir de 2004 foram as insatisfações e as frustrações do contexto interno brasileiro que causaram a diminuição drástica do debate sobre a ALCA no Plenário. As várias reservas e resistências dos congressistas sobre a viabilidade da integração continental do projeto, e a percepção de que os moldes apresentados pelos norte-americanos seriam prejudiciais para o Brasil, induziram os senadores a argumentar que a integração pretendida pelos EUA era claramente executada entre países com economias desiguais, cujo modo nunca poderia ser exequível (R. R. de Oliveira 2011). Por outro lado, a incapacidade em atingir um acordo sobre a ALCA é, igualmente, atribuída aos constrangimentos internos que Lula enfrentou desde o início do seu mandato. A permeabilidade do PT, a pressão das fações mais extremadas do partido e a falta de autonomia de Lula em adotar as doutrinas partidárias na formulação da política externa, reverteram-no numa personalidade volátil e frágil aos vários setores sociais e económicos brasileiros bem como ao *laissez-faire* do lóbi do agronegócio que se coadunava com as ambições de *demandeur* agrícola de Lula. Numa referência breve a esses setores podemos indicar os seguintes (Giacaglia 2010):

- i. O Congresso: com a perda de autonomia do Itamaraty na formulação da política externa brasileira, o Congresso não mais se imiscuiu desse processo. Todavia, as

divergências de posições com o Executivo no que toca ao modo de inserção internacional do país foi razão *sine qua non* para o debate de aprovação do protocolo de adesão da Venezuela ao Mercosul em 2009;

- ii. Os governos subnacionais, estatais e municipais: responsáveis pelo apoio aos presidentes durante o período eleitoral. Neste sentido, o MRE criou a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares com o objetivo de promover a cooperação entre os federados para a coordenação das estratégias internacionais;
- iii. A burocracia estatal permanente: nos quais se inclui os Ministérios Nacionais onde se enquadra a Câmara do Comércio Exterior;
- iv. A elite intelectual, a imprensa, a opinião pública e organizações da sociedade civil.

Tendo os lóbis do agronegócio e da agroindústria um papel preponderante nas negociações comerciais brasileiras, essa influência, ainda que mais proeminente durante as rondas de negociação da OMC, nomeadamente em Doha, foram definidoras das posições brasileiras na ALCA. Se considerarmos, novamente, o jogo de dois níveis de Putnam, importa compreender que a relação com os dois setores é baseada numa balança entre o que os EUA esperavam do Brasil, e as exigências internas que eram impostas e esperadas do Congresso e do Presidente. Deste modo, Lima e Onuki referem que nas negociações com grupos de interesse com um peso relevante no contexto interno, os governantes precisam de realizar *trade-offs* entre os benefícios e favores prestados aos mesmos, bem como necessitam de considerar o custo democrático que incorre da aceitação de tais favores (Oliveira Lima 2007). Concomitantemente, temas como a ALCA que geram em seu redor grande visibilidade, constituem custos mais elevados para os governantes e, portanto, são aqueles que exercem mais pressão. A desistência e/ou insucesso que ocorra de uma negociação com estas características implica um *win-set* negativo, nomeadamente quando este envolve os interesses económicos internacionais de um Estado cuja representação regional é fundamental.

Assim sendo, a ALCA era para o Brasil e para os setores do agronegócio e da agroindústria uma oportunidade de incrementar as suas exportações, e de concorrer *vis-à-vis* os mercados norte-americanos. Essa ideia era defendida pela CNA que, até 2001, se manteve favorável à concretização rápida do bloco, contrastando com a maioria do espectro doméstico brasileiro, inclusive da indústria para quem não interessava os pontos

defendidos pelos norte-americanos. A incumbência da CNA era ainda mais consolidada porque reconhecia o peso do setor agrícola interna e internacionalmente o que, portanto, permitia uma posição mais assertiva (Oliveira Lima 2007).

As diversas manifestações de apoio do agronegócio não foram, porém, produzidas sem qualquer confronto. De facto, o grande obstáculo para o setor encontrava-se no segmento industrial que era marcadamente defensivo. Todavia, entre os principais exportadores industriais, a maior mobilização pelo sucesso da ALCA era proveniente de grupos que encontravam barreiras por parte dos EUA, como os produtores do aço. Por outro lado, a indústria têxtil via na liberalização hemisférica uma oportunidade para aceder ao mercado norte-americano, posição em sintonia com a Associação Brasileira da Indústria Têxtil que observava na ALCA a possibilidade para redirecionar a produção e aceder ao mercado norte-americano (Castelan 2016). Dentro do seu próprio núcleo, a posição da CNA era igualmente controversa, uma vez que a atitude internacionalista interessava somente a certos segmentos como a agricultura empresarial. Este segmento detinha os produtos competitivos internacionalmente, contrariamente aos setores têxteis e de serviços, o que revelava a falta de maturidade da Coligação Empresarial Brasileira (CEB).

No entanto, a CEB surgira a partir da realização de que a não-mobilização no processo da ALCA poderia ser maior do que inicialmente estimado, bem como da necessidade de garantir uma participação coordenada dos empresários brasileiros. Neste sentido, o documento apresentado em Belo Horizonte, refletiria todas as posições das organizações empresariais relevantes, nas quais o agronegócio detinha a maior representação. Mais, a CEB tentara reconciliar os interesses dos setores industriais e agrícolas em oposição: *“arguia que se encontrava a favor da liberalização dos mercados agrícolas, mas incluía uma série de objeções e observações a serem consideradas durante as negociações”*⁴⁵ (Castelan 2016, p.335). Apesar disso, concordamos com Helton Presto ao referir que o seu apoio intrínseco à ALCA era somente com o intuito de ser beneficiado internamente e não de prosperar a imagem brasileira no cenário internacional. Ao apoiar a conveniente redução do ritmo negociador da ALCA, o setor privado esperava que o governo concluísse as reformas económicas propugnadas para a diminuição do denominado *“custo Brasil”*⁴⁶.

⁴⁵ Tradução livre do autor. No original *“it stated that it was in favour of the liberalisation of agricultural markets, but included a series of objections and observations to be taken care of during the negotiations”* (Castelan 2016, p.335);

⁴⁶ O «custo Brasil» fora um conceito criado pelas empresas brasileiras para caracterizar a sua dificuldade em aumentar a sua produtividade e, consequentemente, em acompanhar o ritmo de eficiência mundial.

A pressão do agronegócio e do empresariado brasileiro colheria os seus resultados no III Fórum Empresarial das Américas em 1997 quando, juntamente com a SENALCA, seriam incorporados os representantes do setor privado nas reuniões de acompanhamento das sessões oficiais da ALCA (Presto 2001). As ambições do CEB foram, simultaneamente, desincentivadas pelos segmentos do PT que reiteravam que o Brasil se deveria focar no mercado interno, e em promover as trocas regionais, ao invés de se liberalizar multilateralmente. No entanto, defendendo uma posição brasileira mais agressiva nas negociações, em 2004, quando o rumo das mesmas pareciam anunciar o fim do projeto, o setor do agronegócio referia ao Ministro dos Negócios Exteriores, Celso Amorim, que este deveria ser abrangente o suficiente para que englobasse e permitisse gerir o comércio, atrair investimentos, impulsionar modernizações económicas e integrar os países de forma bem-sucedida (Jank, Nassar, e Tachinardi 2005).

As eleições presidenciais e legislativas que tiveram lugar em 2006 incorreriam a favor do setor do agronegócio, uma vez que as forças sindicais, nomeadamente a Central Única dos Trabalhadores (CUT), pressionaram o governo brasileiro a não ceder às concessões agora favoráveis aos produtos industriais. Efetivamente, Lula iniciou um périplo pelos países que o criticavam e os países desenvolvidos, cuja demanda pela eliminação das tarifas de produtos industriais e a recusa na abertura dos mercados agrícolas em produtos de países em desenvolvimento, em nada favoreciam os lóbis pelos quais era internamente pressionado. Em contraste, o setor negocial da Confederação Nacional da Indústria (CNI), reconhecendo a ineficiência nas negociações, preferiu o acesso a mercados para os produtos brasileiros, a eliminação dos subsídios distorcidos, e o tratamento especial para países em desenvolvimento. Em 2006, o projeto da ALCA nada era mais do que uma utopia no imaginário norte-americano, e o setor do agronegócio alinhar-se-ia com o CNI na crítica à incapacidade do governo brasileiro em terminar os acordos regionais (da Conceição-Heldt 2013). Podemos, portanto, considerar que a posição do setor do agronegócio foi influenciadora. Consequentemente, obteria um *win-set* favorável às suas exigências, uma vez que quando os EUA alteraram os pilares da ALCA, estes modificaram as suas posições para que, não conformando o projeto, lograssem os mesmos benefícios que defenderam desde o início. Como iremos observar, a influência do agronegócio seria

Deste modo, o conceito era constituído por alguns elementos como os impostos, as leis laborais, a burocracia, as elevadas taxas de juro, os custos de transportes advindos de infraestruturas precárias e uma mão-de-obra pouco qualificada. Para agravar este custo, as empresas brasileiras eram, igualmente, sujeitas a uma carga fiscal total muito elevada fruto de um sistema fiscal mal concebido e invulgarmente regressivo (Reid 2016, p.329);

fundamental no rumo das negociações da OMC, nomeadamente durante a Ronda de Doha.

2.4. O caso da OMC: das negociações do G20 à Ronda de Doha

As ambições brasileiras no sistema internacional foram nutridas por um reconhecimento da sua vocação para ser uma grande potência, ideal que vinha sendo defendido desde a influência do Barão do Rio Branco no início do século XX. Após o fim da II Guerra Mundial em 1945, o Brasil engajou-se na nova ordem internacional que se constituiria nos anos seguintes, sendo um dos fundadores da ONU, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Em várias ocasiões, o Brasil requereu o auxílio das instâncias económico-financeiras internacionais, nomeadamente aquando crise da desvalorização do real em 1999. Por outro lado, a necessidade de afirmação no sistema internacional por parte de FHC, e a versatilidade diplomática de Lula na defesa pelos países do Terceiro Mundo, incentivaram o governo brasileiro a contemplar a OMC⁴⁷. Esta seria a principal arena de defesa dos interesses económicos e na ocupação de uma posição paternalista com os países em emergência.

Principalmente Lula, advogava que a estrutura da OMC, tal como da ONU, retratava uma estrutura internacional pós-guerra que jamais era representativa das novas tendências internacionais e cujos pilares eram, simultaneamente, arcaicos. Deste modo, era necessária uma reforma quer da Carta das Nações Unidas, quer uma revisão dos principais princípios económicos e das barreiras protecionistas da OMC, que tinham consequências nefastas para os países em desenvolvimento. A convicção deste ponto e a congruência desta visão com outras potências regionais com as quais o Brasil se identificava, conduziram à criação do IBAS e do G20. Os dois mecanismos seriam fundamentais no decurso da negociação da Ronda de Doha que alteraria o seu rumo a favor dos argumentos defendidos pelo Brasil, naquela que seria a primeira vitória de um país em desenvolvimento em termos económicos internacionais.

No entanto, a confluência que FHC e Lula definiram com o IBAS, perder-se-ia nos últimos anos das negociações da Ronda de Doha. À menor proeminência da presidência de Dilma, agregam-se diversos problemas económicos internos e internacionais, assim como considerações distintas e conflituosas entre os ideais brasileiros e indianos. Essa alteração da posição brasileira proporciona-nos a necessidade de a compreender, assim como de

⁴⁷ Durante a Ronda Uruguia em 1986, seria acordado que o GATT se denominaria de OMC de forma a refletir o extenso leque de negociações comerciais e a inclusão de uma multiplicidade de países que, até então, se encontravam excluídos das principais negociações económicas internacionais;

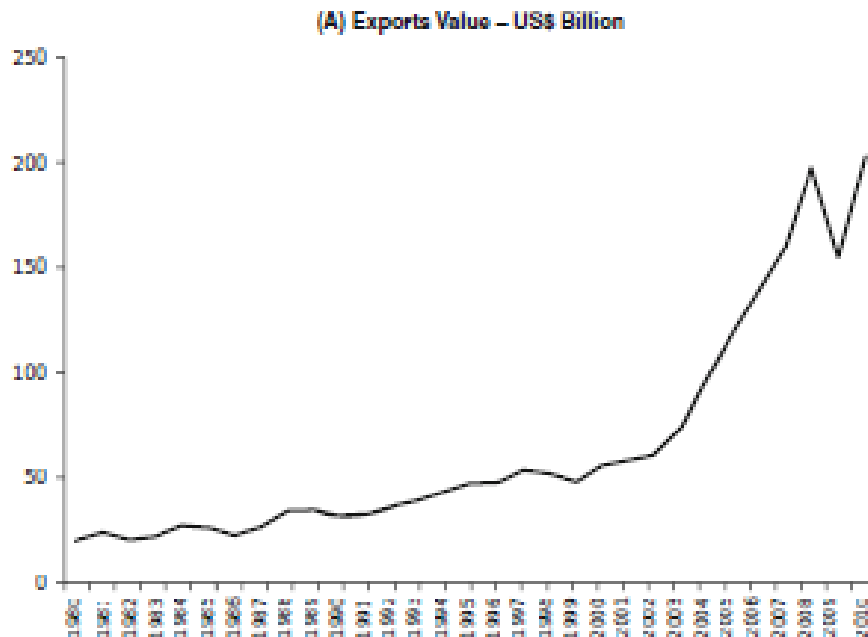
percecionar a influência que possa ser atribuída ao setor do agronegócio e da agroindústria na definição dos caminhos seguidos pelo Brasil no G20 e na Ronda de Doha, onde grande parte dos interesses agrícolas estavam em causa.

A Ronda Uruguia e de Doha foram fundamentais para um renovado interesse brasileiro nas negociações da arena económica internacional. A primeira, iniciada em 1986, não só alterara os pilares do antigo GATT, como introduzira fundamentos desfavoráveis para as nações em desenvolvimento. O Acordo Agrícola estipulava o melhoramento do acesso aos mercados através de três pilares fundamentais («O acordo agrícola no âmbito da OMC | Fichas técnicas da UE | Parlamento Europeu» 2017):

- 1) A alteração das medidas de proteção nas fronteiras em direitos aduaneiros;
- 2) Para uma determinada lista de produtos não especificados na tarifação, o estabelecimento de um compromisso de «acesso mínimo» aos países em desenvolvimento na abertura paulatina dos seus contingentes;
- 3) A manutenção de concessões pautais às importações e a instauração da cláusula especial de salvaguarda.

Reconhecendo que estas medidas teriam um efeito particularmente benéfico para as nações desenvolvidas, FHC e Lula, optaram por uma defesa intransigente do setor agrícola. Essa posição seria fortalecida após o *boom* de exportações em 1999, contribuindo para uma competitividade acima da média nacional brasileira e consequente abertura de novos mercados (Nogueira 2009).

Figura 1 – Boom de exportações brasileiras em 1999



Fonte: Pereira, Anthony W., e Lauro Mattei, eds. 2015. «The Brazilian Economy Today: Towards a New Socio-Economic Model?» *Palgrave Macmillan*.

Adicionalmente, o agronegócio assumiu as características de um grupo de pressão, observando de que forma as propostas internacionais teriam influência em termos domésticos:

“Nesse sentido, três movimentos do setor foram relevantes: a criação de um fórum específico de articulação de suas demandas, independente da Coalizão Empresarial Brasileira; a instituição de um órgão que reunisse expertise na área de negociações internacionais e que pudesse subsidiar o Mapa e o MRE, com propostas fundamentadas tecnicamente; e a participação direta na formulação de propostas que seriam encaminhadas ao governo para balizar a posição brasileira nas negociações em agricultura”
(Valladão de Carvalho 2010, p.417)

O renovado interesse da agricultura brasileira nas negociações da OMC, nas quais percecionavam a oportunidade para obter benefícios caso o governo brasileiro demonstrasse uma atitude assertiva, converteram o Brasil num dos Estados mais intrincados na Ronda de Doha. Somado a isto, o agronegócio percebera que Lula era um acérrimo defensor dos ideais de defesa contra a pobreza e contra a fome, posições que transpunha

para a formulação da sua política externa. Foram essas ações que estiveram, desde cedo, na base do interesse na relação com a Índia na formulação do IBAS e do G20. Ora, para o Presidente brasileiro, o anseio agrícola por maior liberalização fora o pretexto perfeito para a criação de uma aliança com o setor do agronegócio. Esse seria pautado por interesses em comum e o início de laços fortes com atores importantes do setor privado. Como refere Hopewell, na sua política externa e comercial, o Brasil apresenta uma burocracia efetiva, com um grau de independência e autonomia das suas forças internas, mas bastante próxima do agronegócio (Hopewell 2013).

A adoção mais inclusiva da política macroeconómica liberal implementada por Lula e Dilma, privilegiou a expansão do agronegócio, conduzido pela convicção de que o Brasil deveria ‘exportar ou morrer’ (Hopewell 2013). Em 2002, os EUA e a UE sugeriam novos subsídios agrícolas para o algodão e para o açúcar, dois dos principais produtos para o mercado exportador brasileiro. Conduzido pelos mesmos interesses que não permitiram o avanço da ALCA, Brasília não hesitou em abrir uma dezena de contenciosos contra os dois atores, e em se inserir numa coligação vasta de países em desenvolvimento que se viria a denominar de G20. O G20 teria um papel fulcral na destabilização da estrutura do poder tradicional da OMC, colocaria um ponto final na influência europeia e norte-americana e os interesses e opiniões brasileiras no centro das negociações para a Ronda de Doha: “O G20 (...) é frequentemente caracterizado como um exemplo altamente bem-sucedido da cooperação Sul-Sul, sendo usado para projetar os interesses e as preocupações com o desenvolvimento do Sul Global no palco internacional”⁴⁸ (Hopewell 2013, p.604). Apoiado financeiramente pela Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA) e pela União da Indústria de Cana do Açúcar (UNICA), o Brasil viria a ganhar os casos contra os dois blocos em 2005⁴⁹.

Indubitavelmente, o contexto despertou o interesse interno e internacional das iniciativas brasileiras, e tiveram um impacto significativo ao moldar as posições de ONGs, da comunicação social e da opinião pública sobre as imposições brasileiras na defesa dos subsídios agrícolas. Simultaneamente, o mundo em desenvolvimento unira-se em torno do Brasil, a quem reconheciam a liderança do G20 e do IBAS, e conferiu a Lula a convicção

⁴⁸ Tradução livre do autor. No original “The G20 (...) is frequently characterised as a highly successful example of contemporary South-South cooperation being used to project the interests and development concerns of the Global South onto the international stage” (Hopewell 2013, p.604);

⁴⁹ As consequências desta vitória resultaram na reforma por parte da União Europeia dos seus programas de apoio ao açúcar e na eliminação dos subsídios à exportação; e na eliminação dos subsídios ao algodão norte-americano bem como o pagamento aos agricultores brasileiros o valor de 147 milhões de dólares por ano até que a reforma dos programas de subsídio estivessem completas (Hopewell 2013, p.609);

de que ganharia mais para a agricultura. No entanto, reconhecia a necessidade de operar em conjunto com uma miríade de alianças regionais e sulistas (Stuenkel e Taylor 2015; Love e Baer 2009 *apud* Almeida 2009). Para o setor do agronegócio, a vitória brasileira colocara o Brasil no pedestal das negociações comerciais internacionais, e indicava a oportunidade essencial para a obtenção de benefícios mais concretos para os seus interesses. Celeremente, o setor considerou a Ronda de Doha como fundamental para a redução das barreiras tarifárias e para a correção de outras distorções do mercado, posição representada por uma multiplicidade de atores domésticos, desde ONGs a pequenos agricultores: “*os seus interesses eram particularmente centrados no melhoramento do acesso aos mercados e na redução dos subsídios em países desenvolvidos, como os EUA e a UE, que deprimem os preços mundiais e impedem o crescimento das exportações brasileiras*”⁵⁰ (Hopewell 2013, p.609).

No entanto, tal como sucedera nas negociações da ALCA, as diferentes abordagens aos temas comerciais e às considerações do neoliberalismo económico, condicionaram frequentemente a convergência do setor do agronegócio e do setor agroindustrial. Enquanto o setor privado preferia uma abordagem agressiva, os pequenos agricultores e os agricultores sustentáveis eram particularmente resistentes em expressar a sua opinião ao Ministério do Desenvolvimento Agrícola. Por outro lado, o setor industrial mantinha a sua posição defensiva, fruto da sua menor aptidão para a competitividade, inclusive demonstrando grande hesitação em engajar nas conversações no Acesso aos Mercados Não-Agrícolas (NAMA) (Nogueira 2009).

A proeminência do setor do agronegócio junto do governo brasileiro viria, no entanto, a conquistar o apoio de Lula e dos negociadores do Itamaraty. Ambos demonstraram preocupação em assinar um acordo que integrasse benefícios económicos na abertura dos mercados agrícolas e em impor a disciplina para os subsídios agrícolas do mundo desenvolvido. Esta posição, claramente indicativa a favor da pressão do lóbi do agronegócio, obrigou os diversos grupos industriais a optarem pela proatividade. As associações como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Confederação das Indústrias Nacionais (CIN), procuraram conferir ao Itamaraty estudos económicos que permitissem propostas favoráveis para o país. Internamente, vários estudiosos do setor comercial não hesitaram em criticar as posições do governo brasileiro

⁵⁰ Tradução livre do autor. No original “*its interests centred particularly on improving market access and reducing subsidies in developed countries, such as the US and the EU, which depress world prices and impede the growth of Brazilian exports*” (Hopewell 2013, p.609);

como ambígua por duas razões: primeiro, porque Lula e o Itamaraty não haviam perseguido outros acordos comerciais tão acerrimamente como durante a Ronda de Doha; segundo, porque menosprezava os impactos económicos que as negociações da OMC pudessem apresentar para as suas principais indústrias nacionais (Nogueira 2009).

A criação do G20 e os interesses defendidos no seu núcleo conferiram ainda mais convicções e poder ao lóbi do agronegócio. Não só auxiliou no alinhamento de diferentes posições internas brasileiras, como os seus argumentos obtiveram uma receptividade externa entre grupos distintos. Deste modo, conferiu mais legitimidade ao setor e permitiu a conciliação entre as pressões agressivas e defensivas da multiplicidade de grupos domésticos. Em apoio ao nosso argumento, Nogueira refere, inclusive, que o Brasil continuou a enfatizar a necessidade de reduzir as barreiras de mercado em produtos agrícolas de países desenvolvidos (Nogueira 2009); e evidencia-se o papel poderoso e influenciador que o setor ocupou na equipa de negociação brasileira e durante as conversações em Génova⁵¹ (Jank, Nassar, e Tachinardi 2005). Identificando a força da liderança brasileira dentro do núcleo do G20, e determinado a ganhos significativos durante a Ronda, as grandes associações brasileiras investiram na criação de um instituto especializado em política comercial. O Instituto para as Negociações Comerciais Internacionais (ICONE) funcionaria em conjunto com o governo brasileiro na produção de apoio técnico às suas negociações.

Todavia, o desenrolar da Ronda demonstraria a imaturidade do governo brasileiro nas questões comerciais e no trabalho técnico, fruto da influência e dos interesses dos lóbis internos. Destarte, Lula teve de confiar nas visões do agronegócio. Durante as conversações de Génova, o grupo de apoio às posições brasileiras foi fortemente dominado pelo Itamaraty, o Ministério da Agricultura e, sobretudo, pelo ICONE. A profunda pressão do ICONE no apoio às suas reivindicações, providenciou *expertise* técnica ao G20 para criticamente engajar nas negociações da OMC, e habilitar os países em desenvolvimento de respostas aos blocos europeus e norte-americanos. Porém, gradualmente as posições brasileiras imbuídas no pensamento do agronegócio geraram desacordos e incongruências internamente (com o setor industrial) e externamente (com as posições indianas), pelo que os negociadores brasileiros: *“necessitavam de aptidão engenheira e um ato de equilíbrio cuidadoso para que o Brasil assegurasse o apoio dos países em desenvolvimento e*

⁵¹ As negociações de Génova procuravam preparar os temas que iriam integrar as futuras negociações da Ronda de Doha, pelo que o papel do setor do agronegócio junto das mesmas foi preponderante;

*mantivesse a unidade do G20*⁵² (Hopewell 2013, p.614). Apesar dos sucessivos sucessos do Brasil na Ronda de Doha, em 2008, as concordâncias com o G20 e as posições do agronegócio alteraram-se. A efusiva presença do país acabaria por perder o seu ímpeto com a presidência de Dilma e, lentamente, Doha deixaria de ser um dos temas-chave na formulação da política externa brasileira.

Desde 2004, na V Conferência Ministerial da OMC, o Brasil demonstrara alguma inflexibilidade na defesa dos seus termos comerciais. A pressão do G20 conduziu a falências consecutivas das negociações da OMC, na qual a Conferência de Cancun se incluiu. Porém, em 2008, uma proposta controversa⁵³ do ex-Diretor-Geral da OMC, Pascal Lamy, foi defendida pelo Brasil e gerou divergências acentuadas entre os seus aliados tradicionais. O nosso argumento é fundamentado na contribuição de Maria de Carvalho (Valladão de Carvalho, 2010) que refere que a alteração surpreendente da posição brasileira se deveu, *grosso modo*, a pressões internas, nomeadamente, dos grupos de interesse do agronegócio. Adicionalmente, considera-se que a menor paciência de Dilma para a política externa (Malamud 2011) a moldou com uma permeabilidade às demandas do PT, e das pressões dos lóbis agrícolas. Deste modo, o Itamaraty, que durante as negociações ocupou um papel proeminente, jamais se via constrangido pela diplomacia presidencial efusiva dos anos anteriores, e transfigurou-se no canal de comunicação preferencial do ICONE; e Dilma preferiu, por repetidas vezes, aliar-se aos países desenvolvidos, menosprezando a opinião dos principais grupos nos quais o Brasil tinha expressado a sua liderança anteriormente.

Apesar de ser o principal poder dentro da coligação do G20, o Brasil nem sempre conseguiu impor todas as suas visões, nomeadamente as do foro agrícola. De muitos dos pilares que mantinham entre si, o G20 defendia a proteção do mercado interno, medida à qual o agronegócio brasileiro se opunha. A partir de 2008, as oposições entre o Brasil e a coligação tornaram-se claras e o país foi perdendo a capacidade de manter as suas posições e de continuar a negociar no nível internacional. Inevitavelmente, o afastamento da coligação acabaria por aplicar um preço elevado ao Brasil junto dos seus principais parceiros, nomeadamente a Índia, que Dilma seria incapaz de recuperar. No período entre

⁵² Tradução livre do autor. No original “*required skilful engineering and a careful balancing act for Brazil to secure the support of developing countries and maintain the unity of the G20*” (Hopewell 2013, p.614);

⁵³ A proposta de Lamy continha critérios que iam além da defesa do Mecanismo de Salvaguarda Especial defendidos pela Índia, inclusive a redução dos subsídios autorizados pelos EUA aos seus agricultores e que cada país deixasse de fora da liberalização 12% dos seus produtos para exportação e 5% imunes a cortes nos direitos aduaneiros. Mais, Lamy referia que os países em desenvolvimento teriam de incluir 4% dos seus produtos na lista de produtos sensíveis assim como cortar as suas taxas aduaneiras em 25%;

2007 e 2011, os interesses do agronegócio eram acentuados pela incapacidade do Congresso em apresentar uma figura negociadora em termos comerciais: na Câmara dos Representantes, o setor representava 20% dos assentos, e no Senado esse número era de 15%. Concomitantemente, a liberdade da posição brasileira para negociar foi estreitando e a sua credibilidade ficou inevitavelmente reduzida. (Valladão de Carvalho, 2010).

Contrariamente ao que vinha acontecendo, o ambiente para o avanço das propostas brasileiras na OMC foi-se avizinando cada vez mais desfavorável fruto da influência da Lei Agrícola dos EUA⁵⁴. Nesse ambiente, a ação do G20 foi preponderante na retomada das negociações sobre uma maior liberalização do comércio agrícola. Muitas das propostas brasileiras eram formuladas num ambiente mais alargado em conjunção com órgãos do governo – o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e o MRE – e os setores privados – o ICONE, a CNA e a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) – influenciados pelo agronegócio. No entanto, durante a Conferência Ministerial da OMC em 2005, a posição brasileira alterar-se-ia fruto das insatisfações do agronegócio.

A introdução de mecanismos defensivos foi vista com alguma relutância, uma vez que estes poderiam ser contraproducentes para o próprio desenvolvimento económico-comercial do Brasil. Essa insatisfação acentuar-se-ia durante a declaração final da VI Conferência Ministerial da OMC. As propostas defensivas seriam consolidadas, juntamente com a instituição de uma categoria de produtos sensíveis (Valladão de Carvalho 2010). Ainda que o Brasil mantivesse a liderança no processo de elaboração dos documentos do G20, o ICONE referia por diversas vezes que: “*existiam ambiguidades e armadilhas no documento que poderiam comprometer os interesses do setor do agronegócio*” (Valladão de Carvalho 2010, p.427). Paulatinamente, as posições dos negociadores brasileiros foram-se agravando com o descontentamento do agronegócio com a ausência do avanço nos seus temas de interesse: o apoio doméstico e o acesso a mercados.

As repercussões da pressão do agronegócio prejudicariam, igualmente, a sua relação dentro do G20. Em 2006 e 2007, a conflitualidade desembocou no que toca à aplicação dos instrumentos protecionistas, pela divergência de interesses com o Grupo dos 33 (G33). O G33 defendia o direito de impor fortes medidas de restrição às importações de produtos agrícolas que pudessem desestabilizar o seu sistema produtivo. Além disso, a

⁵⁴ A Lei Agrícola norte-americana propunha o aumento do dispêndio dos subsídios domésticos permitindo as reduções tarifárias de uma lista de 200 produtos nos quais o Brasil tinha focos de interesse como: o açúcar, algodão e o sumo de laranja;

Reunião Ministerial de 2008 marcaria intensas pressões entre os EUA e a UE na imposição da abertura dos mercados agrícolas e industriais dos países em desenvolvimento, nomeadamente, da China, da Índia e do Brasil. Os indianos revelavam-se fortemente defensores do Mecanismo de Salvaguarda Especial (SSM) às quais o setor do agronegócio se opunha. A pressão seria trespassada numa convergência de visão com os representantes brasileiros que referiam que o SSM: “*poderia prejudicar a integração comercial entre os países do Sul que se beneficiassem de acordos de comércio agrícolas entre eles*” (Valladão de Carvalho 2010, p. 432 *apud* Delbragen, 2006).

O descontentamento do agronegócio tornou-se mais incisivo nas vésperas da Ministerial ao defender o afastamento do Brasil do G20 e a reativação do Grupo de Cairns⁵⁵. Neste sentido, o Brasil deveria realizar um esforço adicional para reduzir o seu teto anual de subsídios domésticos, indo mais além do que o defendido pelo G20, assim como a redução substancial dos subsídios aplicados ao algodão. Numa das suas declarações, o agronegócio referia que o Brasil necessitava de demonstrar uma posição mais corajosa que se baseasse no afastamento da Índia e da China. Nesse mesmo ano, Lula cederia às pressões do agronegócio e aceitaria o pacote da OMC juntamente com os EUA e a UE o que, conseqüentemente, resultaria no afastamento do G20. Segundo os negociadores brasileiros: “*a proposta da OMC atendia aos interesses nacionais, e essa foi a principal razão que levou o país a aceitá-la*” (Valladão de Carvalho 2010, p.434). A decisão de aceitar a proposta da OMC acabaria, no entanto, por prejudicar a credibilidade brasileira no contexto internacional, principalmente, junto dos países em desenvolvimento.

Após este episódio, a imagem brasileira nas negociações comerciais jamais seria recuperada. A liderança de Dilma na presidência viria a encorajar um afastamento lento da Ronda de Doha por duas razões fundamentais: por um lado, como refere Valladão de Carvalho, aceitar o pacote da OMC não permitiu a superação das discordâncias com os grupos de interesse do agronegócio, somente atenuá-las (Valladão de Carvalho 2010); por outro lado, a crise internacional de 2012 afetaria fortemente a economia brasileira, e influenciaria Dilma a adotar uma atitude internacional mais passiva. Apesar de referir frequentemente que a crise económica não poderia justificar o desequilíbrio internacional, a Presidente defendia a capacidade brasileira de resistir, ser emergente e ser dinâmico.

Contudo, a Ronda de Doha, cujos documentos finais remetiam para 2013, jamais

⁵⁵ O Grupo de Cairns formou-se em 1986 em associação dos países exportadores de produtos agropecuários e requerendo a liberalização comercial do setor. Os seus membros incluíam o Brasil, a Argentina, a Austrália, o Canadá, a África do Sul e a Tailândia;

conquistaria relevância dentro do contexto interno e internacional brasileiro. O agronegócio expugnara os seus interesses na ALCA, na Ronda Uruguiaia, e parcialmente na Ronda de Doha; porquanto Dilma e o seu governo arcaram com as desconfianças e o declínio relativo da posição brasileira junto das potências em emergência, dificuldade que era observada nas complexas relações que se estabeleceriam com o IBAS e com os BRICS: *“a letargia externa de Rousseff contrasta com a projeção geopolítica russa e económica chinesa, convergindo os dois quanto à promoção conjugada de suas presenças sobre o continente asiático”* (Cervo et al. 2014, p.141). Deste modo, é possível afirmar que, quando o Brasil entrou numa fase descendente, o seu cerne encontrava-se na instabilidade interna alimentada pela menor capacidade diplomática, cuja consequência se reflete no retrocesso de confiança obtido durante os períodos anteriores, aumentando o risco de: *“ser excluído de debates cruciais sobre diversos assuntos importantes – e sua demanda pela reforma de instituições internacionais não pode ser levada a sério”* (Stuenkel 2014).

O modo como o Brasil agiu em relação às negociações comerciais permite analisar a relação política interna-política externa criticamente. Quer fosse na OMC, quer nas próprias negociações da ALCA, os negociadores brasileiros foram fortemente influenciados pela necessidade de equilibrar as demandas dos setores e lóbis mais expressivos como o agronegócio e a agroindústria. Simultaneamente, era premente convencer os atores com quem estabelecia alianças comerciais da defesa desses mesmos ideais, objetivo no qual falharia. Deste modo, a expressão do jogo de dois níveis e do realismo neoclássico é particularmente sonante nesta análise. Face os constantes avanços e recuos observados nestas negociações, é possível verificar os seguintes pontos: (1) a Ronda poderia ter terminado com uma vitória muito mais significativa para o Brasil do que aquela que conseguira. Obteve, de certo modo, a concretização dos objetivos que vinha defendendo no G20. No entanto, as pressões do agronegócio para conquistar grande parte dos lucros dessas negociações tiveram como consequência a perda de aliados fundamentais e a quase desintegração do G20; (2) ainda que a proposta da ALCA não fosse favorável ou potenciase a economia e o comércio brasileiro, foram os crescentes desacordos do agronegócio que desestruturaram a capacidade dos negociadores brasileiros flutuando entre um período de total aceitação, para uma aceitação sob a égide de alguns pressupostos, até à rejeição total. Inequivocamente fica presente o modo como FHC e Lula, procuraram potencializar o seu contexto interno ao referir, repetidamente, que os seus sucessos internos, através de programas como o *Bolsa Família*, lhes conferiam legitimidade para serem considerados um caso de sucesso económico-social.

CAPÍTULO 3. A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

Este capítulo tem por objetivo analisar a participação brasileira nas operações de paz das Nações Unidas, durante o período de 1995 a 2016. Este tema é particularmente central na política externa brasileira uma vez que é interpretado como sendo um pilar da inserção internacional, contribuindo para a legitimidade da participação brasileira nas organizações internacionais, assim como para o desejo de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e consequente obtenção de um lugar permanente. No entanto, a abordagem brasileira neste tema foi de gradual envolvimento, nomeadamente, após o início da redemocratização. A defesa dos direitos humanos ganhou destaque na política interna e externa de várias formas. Internamente, a reforma das Forças Armadas (FA) e alguns pontos da Constituição Federal de 1988 denunciavam uma posição singular no que concerne às operações de paz; externamente, um envolvimento mais assertivo, mas diplomático, granjearia o Brasil com o reconhecimento internacional das suas ações, principalmente após a sua liderança na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

Deste modo, importa compreender a evolução das posições internas brasileiras nas suas considerações sobre as operações de paz; a sua relação e interesse no CSNU; e indicar que contributos o Brasil tem demonstrado, assim como o que a comunidade internacional pretende do país neste sentido.

Assim, a análise inclui uma breve consideração sobre o papel do Brasil nas operações de paz, nomeadamente, as motivações por detrás das suas abordagens diplomáticas e o predomínio de alguns dos seus paradigmas internos que podem ser exemplificativos da influência do seu desempenho no contexto externo; as ambições internacionais que se baseiam no CSNU; assim como o contributo do conceito de Responsabilidade ao Proteger (RP) em detrimento da Responsabilidade para Proteger (R2P). Em seguida, serão analisadas as posições de FHC, Lula da Silva e Dilma Rousseff nas operações de paz e na ONU. Por fim, a temática internacional sobre o envolvimento brasileiro nas operações de paz termina com a ponderação sobre dois casos nos quais a liderança brasileira foi particularmente relevante – a MINUSTAH e a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) – por forma a recolhermos informação para tentar responder à nossa pergunta de investigação, tentando perceber quais as implicações que a relação interno-externo apresentou na formulação da política externa do Brasil no que

concerne a participação do país nas operações de paz.

3.1. A evolução da posição brasileira nas operações de manutenção de paz das Nações Unidas

3.1.1. A abordagem diplomática e o domínio dos paradigmas internos

Uma vez que o debate se centra na compreensão do envolvimento do contexto interno brasileiro na formulação da sua política externa, importa analisar os paradigmas internos e as diferentes formas com que os setores brasileiros foram considerando as operações de paz das Nações Unidas. Este tema, ainda que seja referenciado no panorama brasileiro é, para alguns autores como Kai Kenkel, Charles Call e Adriana Abdenur, fruto de percepções históricas e paradigmas que se foram mantendo e evoluindo ao longo do tempo (Kenkel 2013; Call e Abdenur 2017). De facto, esse parece ser o sentido mais exequível para o argumento. No entanto, a influência presidencial e as reformulações nas FA brasileiras ocupam, do mesmo modo, um lugar predominante neste sentido.

Grande parte da política externa brasileira é pautada por duas fontes em particular: por um lado, pelo pensamento político e diplomático de duas personalidades relevantes – o Barão do Rio Branco e San Tiago Dantas; por outro, pela fidelidade que o Brasil demonstra aos princípios da Paz de Vestefália (1648). A presença do Barão do Rio Branco no MRE brasileiro foi marcada por três componentes essenciais: (1) um realismo face às Relações Internacionais (RI) que ambicionava a ampliação do poder nacional e da margem de manobra diplomática regional como uma ponte para a atuação internacional. Esta posição era fortalecida pela preconização do Brasil como um Estado militarmente forte e bem armado, em contraste à sua posição fraca na América do Sul; (2) a percepção recorrente da emergência norte-americana como um polo de poder hemisférico e mundial no qual o princípio da Doutrina Monroe⁵⁶ era indispensável para a demarcação das fronteiras. O Barão considerava a relação com os EUA como uma aliança tradicional repleta de similaridades que conduziria, mais tarde, Juracy Magalhães⁵⁷ a imbuir a ideia de que: “*o que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil*”⁵⁸ (Hirst 2013). No entanto, o país manteve uma assertividade natural que recrudesceria somente com FHC

⁵⁶ A Doutrina Monroe fora enunciada pela primeira pelo Presidente James Monroe em 1823 que, compreendendo a influência da Europa nas fronteiras dos EUA, referia que os norte-americanos não ingeriam nos assuntos europeus, assim como os europeus necessitavam de fazer o mesmo. Deste modo, Monroe referia que a “América para os americanos”;

⁵⁷ Militar e político brasileiro que se apresentaria como Governador do Estado de Bahia entre 1931 e 1937;

⁵⁸ Tradução livre do autor. No original “*what is good for the United States is good for Brazil*” (Hirst 2013);

em 1995. Reconhecia que a amizade natural com os EUA não era razão para a criação de uma aliança incondicional com os mesmos, como ficaria evidenciado por diversas ocasiões. Por fim, o terceiro componente tem a ver com a obtenção de um assento permanente no Tribunal Internacional de Justiça, o qual era um dos objetivos cruciais para a diplomacia brasileira para a conquista do “prestígio internacional”, semelhante ao interesse que o Brasil viria a demonstrar pelo CSNU (Silva 1995).

Contudo, o grande pilar dos ideais do Barão baseava-se na aceção de que a política externa deveria pairar acima das: “*paixões políticas domésticas, na medida em que era portadora de interesses nacionais permanentes e consensuais*” (Silva 1995, p.102 *apud* Nogueira 1984). Militarmente, a preocupação do Barão encaminhava-o para uma visão positiva dos EUA e do pan-americanismo. Como referia Aranha, nos anos 30, o Brasil era, no fundo, um país frágil regional e internacionalmente, e a aliança com os EUA auxiliaria a superar esses fatores: “*melhor que o maior Exército ou Marinha*” (Silva 1995, p.98 *apud* Burns 1966). A visão do país como autónomo moldaria frequentemente as posições em termos diplomáticos e militares, argumento que viria a ser fortalecido pela referência de Zweig em 1941 de que o Brasil era um “*país do futuro*” (Zweig 1941).

Sucessivamente, os ideais do Barão foram recorrentes no decurso da política externa brasileira durante o século XX, e a sua clara tendência para a diplomacia e a resolução pacífica dos conflitos foi sendo reconhecida internacionalmente. Adicionalmente, o facto de o continente sul-americano ser uma das regiões internacionais mais pacíficas⁵⁹ contribuiu para que Brasília não se envolvesse num conflito armado (à exceção da IIª Guerra Mundial) durante mais de cem anos.

Outra forte contribuição para a ação brasileira nas operações de paz e na sua diplomacia foi o legado deixado pelo ex-Ministro de Estado das Relações Exteriores San Tiago Dantas. Num discurso proferido durante o seminário do Centenário do estadista, António Patriota referia os ideais do mesmo como uma consciência da responsabilidade brasileira em ser um protagonista da vida internacional, cuja contribuição deveria *pari passu* ser baseada na causa da paz, inerente a todas as nações que são igualmente responsáveis (Pimentel 2013, p.62 *apud* Patriota 2011). Deste modo, o Brasil tem procurado adotar uma ação externa verdadeiramente universal que se baseie nos pilares do interesse nacional e da busca pela paz. Para ambos, é premente a aposta no imperativo

⁵⁹ Em termos internacionais, a região sul-americana é considerada como uma das mais pacíficas em conflitos intrarregionais. Este destaque não inclui as dissidências internas que sucedam dentro das suas fronteiras como é o caso do combate ao narcotráfico;

diplomático quer seja com atores tradicionais ou novos. Assim, Patriota arguia que as ideias de Dantas, ao se encontrarem imbuídas no pensamento político brasileiro, justificavam a sua insistência na relação entre paz, segurança e desenvolvimento e, portanto, o seu envolvimento na MINUSTAH.

As ideias de Dantas eram a base para o Brasil se entender como vetor de paz, um país que pode agir próximo do outro e que, por consequência, se compromete com as principais organizações e regras internacionais (Pimentel 2013, p.65 *apud* Patriota 2011). Consequentemente, Patriota demonstra que os paradigmas históricos ocupam um papel preponderante na política externa brasileira no que incorre às operações de paz: “*San Tiago Dantas foi não só um homem do seu tempo, um homem de um pensamento de alcance universal, mas, sobretudo, um homem que deixou e plantou sementes que continuam a frutificar até hoje*” (Pimentel 2013, p.65 *apud* Patriota 2011).

Por fim, importa referir a relevância dos princípios da Paz de Vestefália. Após o fim da Guerra dos 30 anos entre Protestantes e Católicos europeus, a Conferência de Vestefália, introduziu elementos importantes na ordem internacional. Desde as negociações multilaterais à introdução de mediadores nos conflitos internacionais, um dos princípios fundamentais elaborados na mesma foi o da não-ingêrência. Neste sistema, os Estados eram representados como entidade soberanas, iguais entre si, cuja relação seria estabelecida no que a teoria realista das RI viria mais tarde a denominar de equilíbrio de poder num sistema internacional anárquico. A longa tradição do Brasil enquanto estado colonizado por Portugal desde 1500 promoveu uma absorção deste conceito. Paulatinamente, e após 1822, o país foi-se transfigurando num Estado abolicionista e fortemente defensor das fronteiras dos seus congêneres. Foi esta posição que conduziu o Barão do Rio Branco a aliar-se tão frequentemente com os EUA, uma vez que temia os perigos de Estados como a Argentina que ainda não eram politicamente independentes. Esta defesa do conceito do Barão foi, por diversas vezes, refletida nas operações de paz nas quais o Brasil participou, desde a MINUSTAH, a UNIFIL e mesmo a Missão das Nações Unidas para o Sudão do Sul (UNMISS). Por consequência, foi esta ideia que conduziu à oposição brasileira ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas que declara:

a) “*O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas as suas decisões e poderá instar os membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações*

económicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioelétricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas”;

b) *“Se o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no artigo 41 seriam ou demonstraram ser inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz”* (Carta das Nações Unidas, 1945)

Deste modo, quer fosse com FHC, Lula e Dilma, o Brasil demonstrou ser um acérrimo defensor do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas que, leia-se, defendia:

a) *“As partes numa controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, via judicial, recurso a organizações ou acordos regionais, ou qualquer meio pacífico à sua escolha”* (Carta das Nações Unidas, 1945).

Assim, não é inusitado que o Brasil tenha, até à MINUSTAH, sido um mero observador militar ou que considerasse o conceito de R2P como o direito à ingerência revestido de outra forma. Seguindo este ideal de política externa, a explicação das posições brasileiras em condenar a guerra contra o terrorismo norte-americana, a recusa em sancionar a URSS durante a Guerra Fria e a opção de, juntamente com a Turquia, emergir num Acordo Tripartido com o Irão em 2011 são particularmente fáceis de serem compreendidas. A defesa do princípio vestefaliano encontra-se, simultaneamente, vinculado ao Estado brasileiro, uma vez que a Constituição Federal de 1988 indica no Título I, Artigo 4º que (Câmara dos Deputados 1988):

“A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I – independência nacional;

II – prevalência dos direitos humanos;

III – autodeterminação dos povos;

IV – não-intervenção;

V – igualdade entre os Estados;

VI – defesa da paz;

VII – solução pacífica dos conflitos;

VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X – concessão de asilo político”.

Clarificados os principais ideais históricos brasileiros que se entroncam na formulação da sua política externa, importa agora analisar as diferentes posições que o Brasil foi demonstrando ao longo do século XX na abordagem às operações de paz para que juntamente com a posição dos presidentes, nos permita compreender a ação brasileira na MINUSTAH e na UNIFIL, bem como o possível envolvimento existente entre a política interna e externa.

Importa ainda aludir que reverter a documentação existente em doutrinas sobre as operações de paz e o envolvimento brasileiro nas mesmas é, tal como referem Call e Abdenur, um processo complexo (Call e Abdenur 2017). Apesar de evidenciar várias provas do que se apresenta, a Constituição de 1988 cita somente linhas de atuação genéricas do Brasil no que concerne às suas relações internacionais. As aceções brasileiras ao conceito generalizado das operações de paz são encontradas em discursos, distintos documentos de segurança nacional, e vinculadamente presente em três pilares: (1) na cooperação para o desenvolvimento; (2) na mediação de conflitos internacionais; (3) na assistência humanitária (Call e Abdenur 2017).

Os ensinamentos da história brasileira são marcadamente anti-imperialistas, não-militaristas e multilateralistas. Call e Abdenur referem, tal como grande parte dos representantes brasileiros, que estas características advêm do passado colonial e escravagista brasileiro, bem como pela sua posição regional, ainda que com ambições em ser um poder global. Deste modo, desde 1822, o país abraçou o que os autores denominam de uma “cultura do pacifismo” baseada no sistema vestefaliano. Apesar das suas dissidências internas, o Brasil engajou em grande parte das iniciativas de segurança internacional, ao ser um dos mais novos contribuintes das missões da ONU em 1956 no Sinai⁶⁰ (Call e Abdenur 2017). No entanto, e retirando raras exceções nas quais se inclui o caso do Suez, a ação brasileira foi marcadamente passiva, fruto, igualmente, da irrelevância das Forças Militares durante todo o período da ditadura militar.

Com o término da Guerra Fria e a criação, em 1991, da Agência Brasileiro-

⁶⁰ Desde então, o Brasil participou em mais de 50 operações de paz e missões relacionadas e contribuiu com mais de 33000 oficiais, polícias e civis;

Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), o Brasil relegou sucessivamente importância às plataformas multilaterais, como forma de expandir o seu papel na paz e segurança internacional, no qual a ONU ocupava um papel relevante: “*Trabalhar nas instituições multilaterais não só providencia ao Brasil com mais legitimidade na construção da paz, como também permite que participe em debates normativos chave e estender o seu alcance geográfico [...]*”⁶¹ (Call e Abdenur 2017, p.5). No entanto, e apesar de ter reformado o seu setor militar com a criação do Ministério da Defesa e do Estado-Maior do Conjunto das Forças Armadas em 1999, FHC foi incapaz de dinamizar a participação brasileira nas operações de paz.

O país continuava a ser bastante seletivo na mediação de conflitos regionais e internacionais, e quando engajava em concreto, as suas negociações eram processadas de modo relativamente modesto. A eleição de Lula não só alterou a assertividade do papel brasileiro nas Nações Unidas como contribuiu para a mudança do *modus operandi* que o país vinha a praticar. Grande parte dos discursos do Presidente focavam a correlação íntima entre a necessidade de desenvolvimento interno que incluísse a economia, a luta contra a pobreza e a desigualdade, como pilares para os quais se poderia reconstruir a estrutura de um Estado. Neste sentido, a ação que Lula viria a demonstrar na MINUSTAH representaria o *turning-point* da posição brasileira nas operações de paz. Como referia o Chefe da Operação no Haiti, Ricardo Seitenfus, a presença sul-americana era um modo diferente de lidar com a crise haitiana através da transmissão de características sociais (Marcondes 2009). Ao providenciar uma cooperação bilateral íntima nas áreas da política social, da saúde, da agricultura, da energia, e de bens sociais em geral, Lula definiu o paradigma do “*Brazilian Way*”: um *modus operandi* baseado na convivência quente própria da cultura brasileira, em conjunto com uma abertura amigável dos soldados pela forma como reconhecem as dificuldades sociais (Lima e Hirst 2009). Internamente, a criação do Centro de Instrução de Operações de Paz em 2005 e a Escola de Operações de Paz em 2008 confirmavam este novo modelo brasileiro.

Por outro lado, a diversidade de Lula permitiu-lhe expandir a sua cooperação, alargando-se à África e à América do Sul. Simultaneamente, reconhecia que o desenvolvimento do *peacebuilding* refletia tanto o comprometimento ideológico como a solidariedade vincada do Cone Sul. Deste modo, não tardou a que o Brasil se

⁶¹ Tradução livre do autor. No original “*Working through multilateral institutions not only provides Brazil with added legitimacy in peacebuilding, it also allows it to participate in key normative debates and extends its geographic reach [...]*” (Call e Abdenur 2017, p.5);

autonomeasse como inovador nas áreas da saúde, da educação e da agricultura. Lula era, principalmente, um defensor assertivo do princípio da não-indiferença que se espelhava no que se denomina de uma solidariedade ativa. Mais, grande parte da ação brasileira nas operações eram motivadas pela ambição de obter o maior apoio possível para o assento como membro permanente do CSNU que o Brasil reclamara como seu. Após a MINUSTAH, o portfólio de integração internacional foi-se diversificando geográfica e tematicamente. Concomitantemente, o Brasil foi fomentando a estabilidade através de projetos como a produção de medicamentos locais, principalmente no campo da SIDA (Call e Abdenur 2017). Todavia, estes projetos apresentaram um custo interno elevado, agravado pela resistência local e dos próprios atores da sociedade civil, algo com o qual Dilma se viria a debater.

Outra das características introduzidas por Lula nas operações de paz foi o investimento económico assegurado por instituições públicas como o Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (BNDES) bem como das suas maiores companhias como a Petrobras, a Embraer e a Odebrecht. Este apoio viria a beneficiar as próprias empresas internamente: *“As companhias de armas brasileiras como a Taurus também beneficiaram da expansão aos mercados africanos ao impulsionar a sua venda de armas e equipamento militar [...]”*⁶² (Call e Abdenur 2017, p.14). Em 2010, fruto desse investimento, o Brasil conheceria um novo pico no seu reconhecimento internacional: *“Durante este período, ainda que as contribuições brasileiras para as DPKO tivesse aumentado, mantiveram-se relativamente variáveis, sugerindo que o país aplicara uma divisão laboral quando contribuía para as operações de manutenção da paz da ONU ao coincidir com as contribuições pessoais dos países menos desenvolvidos [...]”*⁶³ (Santos e Cravo 2017, p.3).

A chegada de Dilma Rousseff alterou o posicionamento brasileiro na ONU e nas suas operações de paz. Apesar de em 2011 estar envolvido em oito missões de paz, muitas das quais decorriam no continente africano, Dilma era menos ambiciosa que Lula.

Quadro 1 – Envolvimento brasileiro nas operações de paz

⁶² Tradução livre do autor. No original *“Brazilian arms companies like Taurus also benefitted from expanding African markets to boost their sales of arms and military equipment [...]”* (Call e Abdenur 2017, p.14);

⁶³ Tradução livre do autor. No original *“During this period, although Brazil’s financial contributions to DPKO increased, they remained rather variable, suggesting that the country applied the labour division when contributing to UN peacekeeping operations by matching the personnel contributions of least-developed countries [...]”* (Santos e Cravo 2017, p.3);

	Período	Presidências (presentes na investigação)
MINURSO (Missão das Nações Unidas para o Referendo do Sahara Ocidental)	1985-1995: Cessar-fogo 1991-1999: Normalização das relações 1999-2010: Diálogo reforçado para a manutenção da paz	Fernando Henrique Cardoso Lula da Silva
MINUSCA (Missão de Estabilização Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a República Central Africana)	2014: Início da Missão 2017: Extensão do Mandato da MINUSCA	Dilma Rousseff
MINUSTAH (Missão de Estabilização das Nações Unidas para o Haiti)	2004-2010: Início da Missão 2010: Reforço da Missão em termos infraestruturais devido ao terremoto 2011: Estabilização após as eleições presidenciais	Lula da Silva Dilma Rousseff
UNFICYP (Força das Nações Unidas para a Manutenção da Paz no Chipre)	1964-1974: Núcleo da missão 1999-2003: Manutenção do esforço para a estabilização 2004-2008: Últimas tentativas para um acordo compreensivo para o problema cipriota	Lula da Silva
UNIFIL (Força Interina das Nações Unidas para o Líbano)	1978: Criação da Força 1982-2006: Desenvolvimento dos mandatos referentes à Força Interina	Lula da Silva

MONUSCO (Missão de Estabilização das Nações Unidas para a República Democrática do Congo)	2010-Atualidade: Desenvolvimento da Missão	Lula da Silva Dilma Rousseff
UNISFA (Força de Segurança Interina das Nações Unidas para Abyei)	2011-Atualidade: Desenvolvimento da Força de Segurança	Dilma Rousseff
UNMISS (Missão das Nações Unidas para a República do Sudão do Sul)	2011: Início da Missão 2013-2014: Resolução 2155 para o reforço da UNMISS	Dilma Rousseff

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base nas informações do *website* do Ministério dos Negócios Exteriores. Acedido a 20 de Março de 2017. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/4783-o-brasil-e-as-operacoes-de-paz>

Para além de ter introduzido relativamente poucas alterações à política brasileira, a Presidente refletiria interesses distintos da política externa tradicional, afastando-se da África e do Médio Oriente. Apesar de defender as questões relacionadas com o meio ambiente, os direitos humanos e a não-ingerência, Dilma descuroou a importância da segurança internacional. Rousseff espelhava esse desinteresse pela política externa uma vez que considerava demasiado ousado arcar com custos de uma projeção menos convencional, e que em nada beneficiaria a imagem brasileira (Cornetet 2014, p.138). Consequentemente, a autonomia brasileira foi seriamente marcada pela sua perda e sujeitando-se, consecutivamente, aos desígnios das grandes potências em direitos humanos, como nas condenações específicas à Coreia do Norte, ao Irão, a Mianmar, à Síria e ao Sri Lanka.

3.1.2. A «Responsabilidade ao Proteger» (RP) em detrimento do R2P

Um dos principais marcos do exercício brasileiro nas operações de paz situa-se na proposta do conceito de RP em 2012 como complemento à R2P⁶⁴. Este estímulo brasileiro, como contribuinte para novas tendências nas operações de paz, advém do argumento de que a ONU negligencia o seu foco principal na intervenção de conflitos e na reconstrução pós-conflitos em detrimento de um intervencionismo militar forte liderado pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Estes sentimentos,

⁶⁴ Ver secção 3.2.3.

que se endossam com os princípios presentes na Constituição, desembocaram: (1) em 1990 na sugestão do Brasil ao Secretariado da ONU para a criação de uma Agenda para o Desenvolvimento, como complemento à Agenda para a Paz de Boutros Boutros-Ghali; (2) assim como o foco no debate sobre segurança e desenvolvimento no Conselho de Segurança em 2011. No entanto, que motivações conduziram o Brasil em 2012 a desafiar a ordem internacional com o conceito de RP? Motivações intrínsecas à história brasileira ou pressões internas?

O engajamento brasileiro no conceito R2P em 2005 tem na sua base dois processos sinérgicos que ocorreram a meio da década: o primeiro, a institucionalização do R2P na ONU, que apresentou um cenário potencial de isolamento, e que percorreu um longo caminho até incitar um Estado multilateral com as características do Brasil a inserir-se no debate; o segundo, o Estado brasileiro, e o desejo de Lula em transformar a nova economia em influência política internacional, criara tensões entre as políticas externas tradicionais e as responsabilidades associadas a grandes poderes com o estatuto de *global player* (Kenkel 2012). A avolumar-se a estes dois processos, poderes emergentes como o Brasil e a Índia foram colocando-se contra o modo de intervenção mais agressivo que havia sido praticado no caso da força de paz da Líbia. Neste sentido, os diplomatas brasileiros desenvolveram, uma vez mais, um debate que elevasse o nível de urgência da questão (Tourinho, Stuenkel, e Brockmeier 2015). No pronunciamento sobre o Documento de 2005, três pontos de contenção envolviam os pronunciamentos do Itamaraty, desde a questão da soberania e da permissividade na possibilidade de um grande poder se apropriar do conceito de ação unilateral, ao tópico do árbitro final na ação internacional. Deste modo, a pressão do contexto interno brasileiro foi aumentando.

A maioria dos diplomatas não estava convencida deste conceito, e procurou manter a discussão fora do Conselho de Segurança. Os brasileiros contestavam as curtas limitações da aplicação do R2P a uma miríade de crimes que levantavam várias preocupações nos abusos unilaterais (Kenkel 2012). No fundo, a resposta inicial do governo brasileiro ao conceito refletia a sua posição no continente sul-americano que oscilava entre a vagueza e a rejeição reflexiva, somado a períodos longos de ausência de pronunciamento sobre o assunto. Fora neste sentido que o antigo Ministro dos Negócios Exteriores, Celso Amorim, se referia ao conceito como o “direito à ingerência” revestido. Na sua crítica inicial, Amorim referia que um país que fosse membro permanente poderia intervir sem necessitar da autorização do Conselho de Segurança nem do seu monitoramento, nomeadamente, se esse poder fosse uma grande potência internacional,

como era o caso dos EUA (Kenkel 2012).

Mais do que contradições internas e pressões gerais sobre a aplicabilidade do conceito, Kai Kenkel refere que as políticas brasileiras são enquadradas num dilema típico de uma potência emergente. Desse modo, o confronto surgia entre as normas regionais que têm sido adequadas ao foco do país (e as quais cumpre como uma das prioridades da sua política externa), e as atitudes inerentes a uma posição de maior influência a nível internacional. Assim, o Brasil procurava um meio-termo no melhor dos dois mundos, ou seja, enquadrava-se no rótulo de uma potência emergente em termos negociadores e de compromisso, porém tendo em conta o rótulo de um país que necessitava do apoio necessário intrínseco à ordem internacional (Kenkel 2012). Paulatinamente, Brasília foi aceitando o conceito da ONU, o que advém de duas forças concorrentes: por um lado, pelas pressões externas como o avanço do conceito, o intrincar do mesmo com as potências em emergência, e o incentivo conferido por parte dos seus vizinhos regionais para que o país se juntasse ao debate; por outro, a pressão acrescida da necessidade de integração internacional, nomeadamente os anseios de Lula em concretizar a adesão ao CSNU, conduziria à cessação das críticas internas ao R2P.

Simultaneamente, enquanto o Brasil parecia efetivamente engajar no conceito, uma facção dos seus representantes iniciava um debate público sobre os princípios da não-indiferença. Por conseguinte, o segundo mandato de Lula iniciara o périplo pelo aumento da força brasileira no palco global o que só seria possível através do abandono das tradições históricas e regionais, como elucida o seu envolvimento na crise constitucional hondurenha em 2009, as tentativas de evitar o descontrolo das sanções no programa nuclear iraniano bem como a liderança durante a MINUSTAH (Kenkel 2012).

Apesar do hiato nas negociações do conceito, o país foi gradualmente aceitando o princípio do R2P, como demonstra as diversas iniciativas por parte do Itamaraty em abrir o debate sobre o conceito. Esse debate seria considerado não mais como um atentado e remodelação da soberania, mas sim como uma chamada política para manter os Estados nas suas obrigações para com o princípio. Subsequentemente, e englobando a Teoria da Guerra Justa⁶⁵, o Brasil reconheceu a necessidade de contribuir para as operações de paz de forma mais incisiva. Tendo em conta os abusos de poder frequentemente atribuídos a grandes potências, em 2011, com o artigo “*Responsibility While Protecting: Elements for*

⁶⁵ A teoria ou doutrina da guerra justa foi iniciada por pensadores São Tomás de Aquino e Hugo Grotius e coloca em causa a moralidade da guerra. Deste modo, impunham-se duas questões neste sentido: a primeira, quando era permissível travar uma guerra, que se viria a denominar *jus ad bellum*; a segunda, que limitações levariam a travar essa guerra, denominado de *jus in bello*;

the Development and Promotion of a Concept” e, em 2012, Dilma indicava que para além da R2P é necessário o complemento de uma RP. No artigo publicado, Dilma identificava três ideias associadas ao uso da força e às questões humanitárias: primeiro, a necessidade de melhorar o uso de medidas preventivas e não-coercivas na implementação do R2P, referindo que a força militar deveria ser um auxílio no caminho para a subordinação diplomática. Segundo, enfatizava a necessidade de estabelecer um critério específico para a intervenção coerciva sob a égide do R2P. Terceiro, enunciava que os pilares do RP estavam baseados nas falhas do Conselho de Segurança emanados do descontrolo do uso da força por atores terceiros (Tourinho, Stuenkel, e Brockmeier 2015).

A RP era uma anáfora que representa que, mais do que auxiliar os países em necessidade, era premente assumir um sentido de responsabilidade durante a proteção para que se evitasse tais abusos militares ou de outro foro. O artigo era, portanto, fortemente baseado na teoria da guerra justa e na lei humanitária internacional baseada no princípio da não-agressão (*primum non nocere*) e do último recurso (*ultima ratio*). Assim sendo, esta era uma posição semelhante à que o Brasil adotava na sua relação com os países que apoiara não só com componentes militares, mas também com infraestruturas, e no fornecimento de bens sociais. Consequentemente, o primeiro passo para o reconhecimento do R2P encontrava-se na ênfase da capacidade de um Estado seguir uma ideia de soberania com responsabilidade.

Como referimos, a intervenção humanitária na Líbia seria o primeiro teste do conceito brasileiro. Este provocou um debate político intenso sobre quais as dimensões coercivas do R2P e como estas poderiam ser melhor implementadas o que, *a posteriori*, irrompeu numa resposta internacional positiva e notável ao RP. Simon Adams, Diretor Executivo do Centro Global para o R2P, referia em 2012 que: “qualquer discurso público que dei, todas as entrevistas que proferi nos media, todo o sítio para onde ia [...], recebia uma questão sobre o Brasil e a iniciativa brasileira [...] surgia em qualquer altura [...] era o centro por onde todo o debate girava”⁶⁶ (Tourinho, Stuenkel, e Brockmeier 2015 , p.139 *apud* Adams 2014). No entanto, o mediatismo em torno do conceito não impediu que grande parte da comunidade internacional questionasse a validade do conceito. A França, o Reino Unido e os EUA, por exemplo, consideravam a proposta como uma crítica direta ao modo como a intervenção líbia tinha sido conduzida.

⁶⁶ Tradução livre do autor. No original: “Every public speech I gave, every interview I gave to the media, everywhere I went [...], I would get a question about Brazil and the Brazilian initiative [...] It came up all the time [...] It was the centre around which the entire debate revolved” (Tourinho, Stuenkel, e Brockmeier 2015, p.139 *apud* Adams 2014).

O apoio baseado em tradições brasileiras de não-intervenção permitiu que o conceito obtivesse um *feedback* positivo na opinião pública brasileira. O debate, que paulatinamente se foi agigantando, permitiu a participação de um leque de Estados e atores da sociedade civil, mais do que aqueles envolvidos na discussão do R2P, dos BRICS e do G77. Durante a Declaração de Lima, na III Cimeira dos Estados Árabes e Sul-Americanos, o apoio ao RPP era evidente, e o debate seria alargado ao R2P:

*“os países que compreenderam o RP como uma proposta construtiva e concordaram na necessidade de endereçar as questões abertas pelo R2P e o uso da força vinham de todas as regiões, inclusive da Irlanda, Portugal e Luxemburgo, Gana, Quênia e Ruanda, Argentina, Guatemala e México, Egito, Qatar e Marrocos, Malásia e Singapura, entre outros”*⁶⁷ (Tourinho, Stuenkel, e Brockmeier 2015, p.142).

3.2. As posições presidenciais sobre as operações de paz

3.2.1. Fernando Henrique Cardoso

A presidência de FHC foi simultaneamente um período de desafios e oportunidades quer para o setor militar brasileiro, quer para o seu envolvimento nas operações de paz e nas organizações internacionais. Dentro destas, a ONU releva a determinação brasileira no Conselho de Segurança. Importa, igualmente, referir que a presidência de FHC incluiu a temática nuclear. A sua recusa em aderir ao Protocolo Adicional em preferência à ABACC ditaria novos modos de atuação relativamente ao que vinha sendo o perfil apático das FA brasileiras. O Ministério da Defesa Brasileiro, por exemplo, conheceria a sua criação somente em 1999.

Durante a sua tomada de posse, FHC sublinhava a relevância dos direitos humanos e da democracia como temas internacionais que o Brasil deveria adotar (Oliveira 2010 *apud* Cardoso 1995). De facto, FHC e Lula argumentavam que a democracia proporcionava o modelo ideal de relação entre os Estados. Deste modo, as suas relações regionais conheceram um desenvolvimento particularmente próspero, quer após a redemocratização brasileira, quer com o afastamento dos regimes autocráticos dos seus

⁶⁷ Tradução livre do autor. No original: “Countries that understood RP as a constructive proposal and agreed with the need to address open questions regarding R2P and the use of force came from all regions, including Ireland, Portugal and Luxembourg, Ghana, Kenya and Rwanda, Argentina, Guatemala and Mexico, Egypt, Qatar and Morocco, Malaysia and Singapore, among others” (Tourinho, Stuenkel, e Brockmeier 2015, p.142).

vizinhos regionais, como foi o caso da Argentina. Miriam Saraiva alude, inclusive, que a democracia e a sua promoção foram os motes para a política externa brasileira, uma vez que consideravam ser o mecanismo de aceitação básico do Ocidente e a porta de entrada para novos espaços de atuação, nomeadamente, nas relações Sul-Sul (Saraiva 2007).

A influência de FHC permitiu um maior controlo sobre a formulação da política externa e, consequentemente, habilitou a Organização dos Estados Americanos (OEA)⁶⁸ a reforçar a sua posição no continente. Tal como o Brasil, também a OEA tinha como principais objetivos a defesa da democracia, o fortalecimento da governabilidade democrática e a criação de uma nova segurança hemisférica. Deste modo, o mandato de FHC preferia o conceito de *soberania compartilhada*, no qual o mundo era pautado por valores universais aos quais os Estados estavam sujeitos (Saraiva 2007). Mais, o Presidente considerava que uma política de defesa somente seria sustentável se a sua modernização fosse um exemplo de construção de um modelo de desenvolvimento que fortalecesse a democracia (Fontoura 2005). O Brasil procurou, portanto, adotar uma visão mais modesta, ainda que realista, da defesa dos valores humanitários e democráticos: *“Buscou construir sua liderança na área a partir do binômio segurança e estabilidade democrática, estabelecendo vínculos fortes com os países vizinhos e atuando como mediador em situações de crise quando chamado para tal”* (Saraiva 2007, p.48).

Internamente, a posição de FHC foi preponderante para a criação de condições para as FA brasileiras, cujo papel vinha sendo gradualmente menor desde o período da ditadura militar. A ideia era de que o Brasil era um país com raízes pacíficas profundas e cujo princípio da não-intervenção o conduziam à não necessidade de desenvolver o seu setor militar. Assim, desde 1996, o Presidente apostou na reestruturação das FA, que incluía a participação nas operações de paz, levando à escolha de cenários nos quais o Brasil se deveria integrar. Essas prioridades viriam sendo definidas nos primeiros pronunciamentos de uma Política de Defesa Nacional em 1996 na qual constava, por exemplo, que as operações de manutenção de paz variariam de acordo com os interesses nacionais. Desde então, FHC desenvolveu uma miríade de instituições e mecanismos complementares à política introduzida em 1996, entre os quais o Estado-Maior de Defesa em 1998, a Subchefia de Operações, Logística e Inteligência e a Secretaria Político-Estratégica e de Assuntos Internacionais.

⁶⁸ A OEA foi desenhada durante a Primeira Conferência Internacional Americana em 1890 com o objetivo de tecer instituições para o “Sistema Interamericano”. No entanto, seria fundada em 1948 de forma a promover a paz e a justiça, a solidariedade e a colaboração em prol da soberania, da integridade territorial e da independência;

No entanto, o debate sobre o envio de militares para operações de manutenção de paz incendiou grande parte das entidades internas brasileiras. A posição de FHC foi frequentemente constrangida pela ideia governamental de que o envio de observadores militares, por ser distinta das FA, não implicavam encargos financeiros adicionais. Porém, FHC insistia no reforço do setor militar brasileiro, uma vez que acreditava ser premente o envolvimento no contexto regional e global para refletir os anseios da sociedade nestes dois níveis. Adicionalmente, a Política de Defesa Nacional deveria exprimir o estipulado na Constituição Federal e, para além da consonância com a atitude externa do país, deveria fundamentar a solução pacífica e o fortalecimento da paz e da segurança internacional (Fontoura 2005). No fundo, os objetivos da Defesa Nacional para FHC eram o reflexo daquilo que ambicionava projetar no contexto internacional:

- “a. A garantia da soberania, com preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais;*
- b. A garantia do estado de Direito e das instituições democráticas;*
- c. A preservação da coesão e da unidade da Nação;*
- d. A salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira;*
- e. A consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior;*
- f. A projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; e*
- g. A contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais”* (Fontoura 2005, p.336).

De acordo com o que vinha sendo defendido na Constituição Federal, FHC era um acérrimo defensor dos valores vestefalianos. Durante a Sessão Solene na Assembleia Nacional da República da França, em 2001, o Presidente referia que no caso israelo-palestiniano era necessário compreender que se tratava de um: *“Estado soberano, livre e seguro são essenciais para que o Oriente Médio possa reconstruir seu futuro em paz”* (Oliveira 2010, p.61). Este ideal era transposto para o seu argumento no diálogo e na importância da diplomacia na relação interestatal, uma vez que o Conselho de Segurança reflete vencedores de uma guerra com mais de cinquenta anos. Assim, apelava para que a ampliação do mecanismo fosse uma ato de: *“bom senso a inclusão, na categoria de membros permanentes, daqueles países em desenvolvimento com credenciais para*

exercer as responsabilidades que a eles impõe o mundo de hoje” (Oliveira 2010, p.70).

De forma geral, FHC considerava o ambiente internacional indefinido e instável e o período pós-Guerra Fria somente tornara este sistema mais obsoleto. O Brasil era, portanto, um exemplo para o mundo, visto que a sua capacidade militar e as suas aptidões diplomáticas expressavam a dignidade, a paz e a harmonia que deveriam ser princípios inclusivos de qualquer norma do direito internacional. Estas diretrizes seriam fundamentais e profundamente perseguidas por Lula durante os seus dois mandatos.

3.2.2. Lula da Silva

As posições de Lula seguem os principais pilares pelo qual FHC regia a sua presidência, ainda que mais assertiva e diversificada do que a do seu antecessor. A principal aceção que Lula acerrimamente defendeu foi a correlação quase única entre o exemplo de sucesso interno brasileiro e a relevância da projeção desse sucesso nos quadros de ação de outros países. Indicava, igualmente, que o combate à pobreza e à fome, assim como a diplomacia e a defesa da não-intervenção, são princípios *sine qua non* para o triunfo de uma operação de manutenção da paz. Lula procurou que o Brasil assumisse um papel de *global player* vincado nas organizações internacionais, nomeadamente, nos quadros do CSNU. Desse modo, procurou continuar a reestruturação militar iniciada por FHC com a criação do Centro de Instrução de Operações de Paz em 2005 e a Escola de Operações de Paz em 2008 que indiciavam o denominado “*Brazilian Way*”. Simultaneamente, procurou aprofundar as áreas de interesse brasileiras que até então eram pautadas pelas preferências histórico-culturais com os países africanos.

O Brasil sob os comandos de Lula apresentou dois perfis bastante distintos: antes da MINUSTAH, a ação brasileira era inclusa, endógena, quase inexistente e, quando agia, era sob a égide de uma timidez militar e diplomática; depois da MINUSTAH, o Brasil empenhou-se proactivamente na formulação das políticas relacionadas com as operações de manutenção de paz, inclusive introduzindo novos métodos de atuação como o auxílio na construção de infraestruturas básicas e bens sociais, assim como na relevância conferida a novos setores como a agricultura familiar. Consequentemente, compreende-se que Lula foi um veemente defensor dos países em desenvolvimento no que toca aos direitos humanos e, crítico dos países desenvolvidos que agiam irracionalmente na abordagem às operações de paz. Mais, foi sob a formulação de uma diplomacia ‘ativa e altiva’ que se incluía numa dinâmica de *soft power*, Lula aventurou-se em desafios

bilaterais como seria o caso do Acordo Trilateral de Teerão⁶⁹ em 2001.

Estas posições de Lula foram observadas ao longo de vários dos seus discursos, denotando uma tônica na ação coletiva, responsável e solidária. No Diálogo Ampliado da Cúpula do G8, Lula apontava para a necessidade de diálogo entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, uma vez que a solução dos problemas entre estes sediava-se no respeito pelas suas diferenças: *“Os que dispõem de maior capacidade podem e devem executar políticas mais solidárias e generosas em favor das nações mais necessitadas”* (FUNAG, sem data, *apud* Lula da Silva 2003 p.21). Por outro lado, na LIX Assembleia-Geral da ONU, o Presidente advogava a necessidade de invocar os princípios do Humanismo cujo epíteto seriam dois conceitos fundamentais: a responsabilidade individual e a responsabilidade coletiva. Ambos, auto-complementavam-se na construção da paz, pois conferiam uma nova ordem internacional de oportunidades iguais entre os países tanto em termos económicos como sociais: *“Exige, por isso mesmo, a reforma do desenvolvimento global e a existência de instituições internacionais efetivamente democráticas, baseadas no multilateralismo, no reconhecimento dos direitos e aspirações de todos os povos”* (FUNAG, sem data, *apud* Lula da Silva 2004, p.35).

Tal como observado com FHC, também Lula era um apologista da autodeterminação do povo palestino, e arguia que o terrorismo não deveria ser combatido somente com meios militares, mas igualmente pelo diálogo. Esse zelo pelo princípio da não-indiferença, que veio ganhando corpo ao longo dos anos da presidência Lula, era incorporado na imagem de responsabilidade brasileira no panorama internacional, ainda que respeitasse e pautasse pela não-interferência nos assuntos internos de outros países: *“Sempre que chamado, e na medida de nossas possibilidades, o Brasil tem contribuído para a superação de crises que ameaçam a ordem constitucional e a estabilidade de países amigos”* (FUNAG, sem data *apud* Lula da Silva 2004, p.38).

A presidência de Lula significou, do mesmo modo, um aprimoramento dos laços com o continente africano, como forma de fortalecer a agenda revisionista e a solidariedade com o Sul global. Relevante nos seus discursos era a construção de uma ponte entre segurança e desenvolvimento para transformar os seus sucessos de desenvolvimento num perfil mais proeminente nas questões de segurança internacional. Uma das principais inovações do governo Lula foi o auxílio das empresas brasileiras

⁶⁹ O Acordo de Teerão foi uma iniciativa de Lula e Gül em 2010 para amenizar as constantes divergências entre o Irão e a ONU que, forçosamente, impunha sanções a este país. Assim, juntamente com a Turquia, o Brasil acordaria diplomaticamente que o Irão deveria entregar à Turquia cerca de 1200 quilos de urânio e, em troca, o Irão receberia um décimo desse valor em urânio enriquecido;

como a Petrobras, a Vale e a Odebrecht como principais financiadoras do continente africano, providenciando emprego para a população local e projetos de infraestrutura (Kenkel 2013). Lentamente, os ideais de Lula foram aperfeiçoando a autopercepção brasileira de um jogador do sistema internacional marginalizado que necessita de proteção, para um *stakeholder* global preparado para usar os principais princípios universais além-fronteiras. A MINUSTAH, viria a demarcar um período de quebra com os cânones dos anos anteriores, e a continuação do empenho brasileiro nas instituições internacionais: “*O Brasil não se percebe como um mero poder liderante numa região particular (relativamente periférica) do mundo, mas como um jogador global no seu próprio direito*”⁷⁰ (Kenkel 2013, p.282).

Lula permitiu a continuidade do modelo de proximidade e afinidade cultural, da diplomacia e da solidariedade. Foi neste sentido que o Presidente advogava a relevância do Brasil no sistema internacional como distribuidor de bens essenciais para os países em desenvolvimento. Em termos medicinais, Lula indicava, por exemplo, o papel cimeiro na luta contra a SIDA e na centralidade do setor agrícola na introdução de novos produtos. Esse papel alargava-se no acesso ao conhecimento e tecnologia e na produção de frutas e vegetais; na racionalização do uso da água durante a produção agrícola; na formação de correntes de produção nas cooperativas rurais; na assistência ao ensino; na pesquisa e assistência técnica em áreas rurais; e, por fim, na formulação de políticas que promovam a agricultura familiar e na segurança alimentar e nutricional (Kenkel 2013).

3.2.3. Dilma Rousseff

Contrariamente ao que vinha sendo o paradigma brasileiro desde 1995, Dilma demonstrou ser mais permeável às pressões externas em questões humanitárias. Enquanto Lula ou FHC não aceitavam que fossem aplicadas sanções até que todos os recursos diplomáticos disponíveis fossem esgotados, a Presidente não hesitou em executar tais posições em condenações específicas a Estados como a Coreia do Norte. Na aproximação aos países africanos e no Médio Oriente, a Presidenta foi paulatinamente afastando-se por duas razões: por um lado, porque considerava que a insistência nestas relações bilaterais era desagregadora da posição convencional brasileira que, facilmente conduziram a uma sobre extensão dos seus desígnios internacionais; por outro, assumia que os acontecimentos adjacentes à Primavera Árabe seriam prejudiciais quer para os migrantes

⁷⁰ Tradução livre do autor. No original “*Brazil no longer sees itself merely as the lead power in a particular (relatively peripheral) regional of the world, but as a global player in its own right*” (Kenkel 2013, p.282);

brasileiros a habitar nestes países e vice-versa.

No entanto, nem todos os fundamentos do mandato de Dilma foram negativos. Apesar de não ter contribuído integralmente para o desenvolvimento do setor militar, mesmo referindo que o exército era a garantia da segurança pacífica (Paz 2011), e até ter prejudicado a veia diplomática pela enorme redução do número de embaixadas, seria essa mesma diplomacia que tangencialmente lhe conferia o bom grado por parte da comunidade internacional.

Os argumentos e discursos do seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, António Patriota, indicavam a realidade da atuação prática da formulação da política externa brasileira neste tópico, defendendo o mesmo *modus operandi* que fora advogado durante as presidências anteriores, onde a política externa promovia e era promovida pelos interesses nacionais. Deste modo, era compreensível a liderança brasileira durante a MINUSTAH, pois esta tinha introduzido um novo escopo no panorama do país: a relação entre a paz, a segurança e o desenvolvimento.

Patriota considerava estes vetores incluídos na tradição diplomática brasileira de San Tiago Dantas, na qual o país deveria ser um vetor da paz, usando o diálogo, e contribuindo para o sistema internacional através da cooperação. Apesar da quebra apresentada com o Médio Oriente, os princípios vestefalianos, da não-interferência e da não-indiferença eram, igualmente, sublinhados na presidência de Dilma. O governo acreditava na necessidade de manutenção do diálogo com o Estado sírio, e considerava que a falta de diálogo era um potencial desestabilizador das relações estatais: “*Nossa primeira preocupação é reduzir a violência, interromper o ciclo de violência, criar um espaço de diálogo.*” (Pimentel 2013 *apud* Patriota 2012, p.78). Considerando o Brasil como um exemplo a seguir no sistema internacional, pelo seu percurso exímio no direito internacional, Patriota considerava que essas decisões eram refletidas em iniciativas como a criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial⁷¹.

Nas organizações internacionais, nomeadamente na ONU, Dilma preservava a crítica ao modelo arcaico do Conselho de Segurança e às posições obsoletas e negligentes dos países desenvolvidos. Deste modo, considerava fulcral observar o desenvolvimento dos princípios democráticos, pois estes contribuem para um melhoramento gradual dos níveis da qualidade de vida e para uma ordem internacional mais justa e democrática com

⁷¹ A Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) foi criada através da Medida Provisória nº 111 em 2003 com o objetivo de assessorar Dilma na execução de políticas que promovam a igualdade racial, um dos principais problemas da sociedade brasileira, assim como garantir a igualdade e proteção dos diferentes grupos raciais e étnicos;

fluxos fronteiriços mais fluídos. Adicionalmente, e reconhecendo que a ONU é o órgão máximo no que concerne à defesa dos direitos humanos, Dilma considerava que as transições de regime pacíficas e estáveis devem ser incentivadas por este organismo. Neste caso, a Primavera Árabe deveria ser um exemplo do papel conciliador da diplomacia brasileira onde: *“expressamos nossa solidariedade à mobilização social por maior liberdade de expressão e avanços políticos e institucionais em países submetidos a regimes autoritários (...) condenamos as violações cometidas pelos regimes líbio e sírio”* (Pimentel 2013 *apud* Patriota 2011, p.351).

Por outro lado, no caso africano, denotava-se a relevância de programas de cooperação técnica, espelhado em iniciativas como a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira⁷² e o ensino da História de África nos programas das escolas brasileiras. Mais, iniciativas como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) denotavam a solidez da união face à preservação da paz e segurança naquela região e na concertação inter-regional: *“devem ser entendidos nesse contexto os esforços brasileiros em desenvolver a agenda de aproximação com a África em todas as suas vertentes: o diálogo político, o comércio e os investimentos, a cooperação técnica e econômica, a cooperação cultural”* (Pimentel 2013 *apud* Patriota 2011, p.254).

Por outro lado, o governo Dilma concertou a mesma relevância da agricultura e do desenvolvimento socioeconômico na resolução pacífica dos conflitos e do esforço coletivo em prol da construção de sociedades justas. A prevenção dos conflitos e do agravamento dos mesmos são, portanto, fortalecidos por diversas ferramentas nas quais as operações de manutenção da paz ocupam um lugar preponderante: *“A promoção do desenvolvimento socioeconômico e a criação de oportunidades políticas para permitir que todo país atinja seu potencial são elementos indispensáveis em qualquer agenda para a diplomacia preventiva – por extensão, em qualquer agenda para a paz”* (Pimentel 2013 *apud* Patriota 2011, p.314). Foi, neste quadro, que, em 2012, Dilma propôs o conceito de RP, uma das raras iniciativas da Presidente para a integração brasileira nas operações de manutenção da paz durante o seu mandato. No seu discurso histórico de apresentação do conceito, a Presidente voltou a insistir na inter-relação entre a paz, o desenvolvimento e

⁷² A Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) foi criada para promover as parcerias com os países africanos em termos econômicos, políticos e sociais, ao mesmo tempo que estimula os laços entre os estudantes;

a segurança, uma vez que o mundo se encontra danificado pelos conflitos existentes, terminando com a aceção de que:

“Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger, pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos. Para isso, a atuação do Conselho de Segurança é essencial, e ela será tão mais acertada quanto mais legítimas forem suas decisões, e a legitimidade do próprio Conselho depende, cada dia mais, de sua reforma” (Florio 2015 *apud* BRASIL 2011, p.52).

Por fim, e complementando o conceito apresentado, Patriota arguia que era necessário valorizar a prevenção, uma vez que esta não só é a melhor política, como a comunidade internacional deve colaborar para exaurir todos os meios pacíficos disponíveis antes de avançar com o poder militar. Em caso de recurso ao uso da força, esse deve produzir o mínimo possível de violência e instabilidade pois: *“é a ênfase na diplomacia preventiva que reduz o risco de conflito armado e os custos humanos a ele associados”* (Pimentel 2013 *apud* Patriota 2012, p.360).

3.3. A MINUSTAH como ponto de inflexão

Depois de traçar as principais posições de cada um dos Presidentes, cabe agora analisar duas operações de paz – a MINUSTAH e a UNIFIL – nas quais o Brasil teve um papel preponderante durante o período em apreço. A MINUSTAH promoveu um *turning-point* no modo de atuação brasileiro nas operações de paz. Mais, promoveu a evolução do conceito de *“Brazilian Way”* que seria defendido por Lula. A UNIFIL introduziu novos desafios no panorama interno e marítimo brasileiro que, de certa forma, se coaduna com o desenvolvimento nuclear marítimo do país, e com a renovada pressão para que Dilma desse seguimento às mesmas posições de Lula.

Neste sentido, a análise que iremos proceder à MINUSTAH, demonstra dois pontos correlacionados: primeiro, que a entrada de Lula na presidência do Brasil reviu e aprofundou grande parte das políticas militares iniciadas durante o mandato do Presidente FHC; segundo, permitiu granjear o perfil internacional brasileiro com uma robustez que nunca havia conhecido.

A MINUSTAH, permitiu um aprimoramento do setor militar brasileiro e dos seus fundamentos internos sobre a abordagem que se pretendia das operações de manutenção da paz. Até à eleição de Lula, o Brasil era um mero observador militar das missões e, com

exceção dos casos do Suez e de Angola, preservava uma aversão ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. No entanto, e mesmo durante a transição da presidência de FHC para Lula, existem indícios do interesse brasileiro em manter a sua relevância a nível internacional. Quer na Constituição Federal, quer na Estratégia Nacional de Defesa criada por FHC, assim como em discursos e comportamentos de autoridades dos governos, é frequentemente referido a diplomacia solidária.

Deste modo, podemos considerar que a tendência interna brasileira era uníssona entre setores, uma vez que a maioria reconhecia os benefícios que a projeção internacional conferia à imagem brasileira na comunidade internacional (Hamann 2013). Consequentemente, qualquer pressão que pudesse ser indiciada, era imediatamente suprimida visto que as FA brasileiras eram apoiantes quer da sua expansão, quer da ação internacional; e porque a sociedade civil denunciava um relativo afastamento dos assuntos de defesa, causado pela escasseza de especialistas nesta área. O governo brasileiro conduziu o apoio da diplomacia na incorporação da consolidação da paz, construindo a capacidade para recrutar, preparar e empregar os seus nacionais em missões multilaterais. No entanto, autores como Eduarda Hamann referem que apesar das estatísticas apresentadas representarem uma boa capacidade do Brasil em iniciativas multilaterais, número expressado no envio de profissionais para 14 das 17 missões de operação de paz, estes dados não são expressivos se tivermos em consideração a posição que o Brasil ocupa no sistema internacional e no mundo (Hamann 2013).

A situação de emergência no Haiti surgiu em 2004, após o país ter atravessado uma desintegração interna, fruto da insurgência e deposição do Presidente Jean-Bertrand Aristide. Numa primeira tentativa de reestruturação do poder, a missão seria fracassada pela falta de apoio das autoridades militares. Em 1996, com a eleição de René Preval, a Missão de Suporte das Nações Unidas no Haiti, idealizou a promoção da reconciliação nacional e a reestruturação económica do país. Porém, as diversas crises sociais, políticas e económicas ocorridas no Haiti, advindas da corrupção nacional, necessitaram de um aval por parte das Nações Unidas. Quando, em 2004, Aristide foi eleito, a Organização do Povo em Luta (OPL) recusou as eleições. Decorrendo sob o auspício de uma baixa participação popular, eram elevadas as suspeitas de fraude eleitoral (Artiaga 2012, p.39 *apud* Corbellini 2009, p.98). Paulatinamente, a crise política foi demonstrando repercussões internas, nomeadamente com o ressurgimento de bandos armados que procuravam derrubar o governo local, conduzindo à destituição de Aristide:

“(...) se instalava um clima de fim de regime, resultado da

combinação de alguns acontecimentos importantes: a crescente e significativa mobilização da população (partidos políticos, sociedade civil, estudantes etc) pedindo a saída de Aristide, a presença inesperada de grupos armados, as ferozes críticas da imprensa e finalmente o princípio de questionamento à legitimidade mesma do governo por parte de certas instâncias internacionais” (Artiaga 2012, p.39 *apud* Pierre-Charles 2009, p.100).

Nesse ano, a ONU auxiliaria os setores internos do país sob a égide do Capítulo VII da Carta. O objetivo era estabilizar o país, pacificar e desarmar os grupos guerrilheiros; promover as eleições livres e democráticas; e restituir o país de desenvolvimento institucional e económico. Reconhecendo a potencialidade de auxílio neste sentido, o Brasil, ainda que rejeitando o Capítulo, demonstrou a sua solidariedade sendo fiel às semelhanças culturais e regionais. Recorrentemente, o Itamaraty indiciava, espelhando os ideais brasileiros defendidos por Lula, que as operações de paz deviam ser praticadas na interdependência segurança-desenvolvimento, elemento indispensável para a paz, assim como a necessidade de assegurar às populações a prevenção do conflito e a resolução pacífica das disputas («Brazil’s participation in the UNITED NATIONS Peacekeeping operations» 2017).

Com vista a assumir a liderança das operações em 2004, o MRE indicava que mais do que uma missão de estabilização, a MINUSTAH procurava providenciar ao país uma intensificação da cooperação técnica e humanitária. Estes eram pilares que se intrincavam com a cooperação na saúde, na segurança e na agricultura como elementos indissociáveis na inclusão social e na recapitação do país. A defesa desta correlação seria proeminentemente defendida após a desestabilização do país no terramoto de 2010. Porém, fora para este fim que o país não se imiscuiu de disponibilizar setores sociais como a Companhia de Engenharia Militar, uma vertente inclusiva e de foco especialmente social que conduziu a cerca de 120 projetos sociais para estabelecer setores sensíveis como a educação, os bens públicos e os programas de apoio à redução da violência para: *“desempenhar atividades como perfuração de poços artesianos, construção de pontes e açudes, contenção de encostas, construção e reparação de estradas, além de atuar em missões de defesa civil”* («O Brasil e os dez anos da MINUSTAH» 2017).

A manutenção dos princípios de Dantas e de Vestefália no cerne político brasileiro permitia a continuação da uniformidade interna em relação ao MINUSTAH. A liderança

da Missão, em 2004, significou um passo em frente no compromisso de Lula com as operações de paz. Ainda que durante os primeiros anos em Port-au-Prince o Brasil quebrassem com a tradição diplomática, a participação regeu-se pela semântica sofisticada por parte dos diplomatas ao não enquadrarem a MINUSTAH como parte integrante do Capítulo VII. Esse engajamento seria proeminente após o terremoto de 2010 que veio adicionar uma crise humanitária ao país. Adicionalmente, o Haiti apresentava-se como uma oportunidade brasileira para incutir os seus próprios ideais históricos de segurança (Kenkel 2016; Call e Abdenur 2016). Esses ideais eram fortalecidos por uma diplomacia exímia e uma alternativa à abordagem tradicional da ONU ao *peacekeeping*. Assim, o país não tardou a pressionar a ONU para a obtenção de recursos com vista a desenvolver uma estratégia de construção da paz no Haiti. A linguística brasileira neste caso era particularmente relevante, assim como seria na sugestão de criação do conceito de RP.

Mais do que manter a paz num país devastado internamente, era necessário construir a paz. Lula, conforme concordavam os setores do PT, entendia este princípio de modo abrangente, injetando bens sociais e infraestruturais na Missão. Como exemplo encontra-se a construção de barragens, pontes, áreas de segurança, entre outros: “*Em um exemplo que combina elementos de desenvolvimento e construção da paz, a iniciativa ‘Luz e Segurança’, coordenada pelas tropas brasileiras, instalou postes de eletricidade solar nas zonas mais vulneráveis da capital, tornando essas áreas mais seguras à noite*”⁷³ (Call e Abdenur 2017, p.9). No fundo, grande parte das iniciativas eram incentivadas por diversos setores domésticos, nos quais as FA apresentavam a maior porção.

O pensamento que guiava este setor era que, ao contribuir com infraestruturas básicas, o Brasil não só auxiliava na reconstrução pós-desastre, como incentivava ao desenvolvimento e mitigava os fatores que levavam à instabilidade (Call e Abdenur 2017). Outros setores, foram as referidas empresas brasileiras como a Vale que providenciavam financiamento e criação de iniciativas de desenvolvimento em áreas que tivessem sido fortemente afetadas pelo terremoto e pela crise humanitária. A “*Brazilian Way*” considerava o contacto próximo com a população local e as distintas afinidades culturais. Era uma forma amigável e calorosa dos militares brasileiros se relacionarem com as populações; a exportação de políticas socioeconómicas de sucesso como o combate à pobreza e à fome; o uso do *soft power*; e o foco no desenvolvimento de aspetos

⁷³ Tradução livre do autor. No original “*In one example that combines elements of development and peacebuilding, the ‘Light and Security’ initiative, coordinated by Brazilian troops, installed solar lampposts in the most vulnerable parts of the capital, making those areas safer at night*” (Call e Abdenur 2017, p.9);

da construção da paz. Esses projetos, argumenta Kenkel, são a manifestação das prioridades que o país confere ao desenvolvimento doméstico e externamente: “*A ideia é que ao endereçar os temas de desenvolvimento e ao estabelecer relações positivas com a população reduz a necessidade para a aplicação da força*”⁷⁴ (Kenkel 2013, p.286).

Posteriormente, podemos observar duas formas de atuação brasileira bastante distintas entre o pré e o pós MINUSTAH. A compreensão dessa alteração de posições encontra-se: (1) na maior assertividade de Lula na integração internacional e na promoção da defesa da não-indiferença; (2) a consolidação militar proporcionada pela reforma das FA iniciada por FHC; (3) a relativa harmonia entre os setores de interesse e as visões históricas brasileiras na abordagem às operações; (4) as novas prioridades e oportunidades visualizadas no cenário internacional, bem como o apoio por parte das novas regiões com quem o país estreitava relações bilaterais. Deste modo, antes da MINUSTAH, o Brasil participava somente nas missões que cobriam o Capítulo VI em Estados do Hemisfério Ocidental e lusófonos, exceto em quatro ocasiões: na Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I)⁷⁵; na Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ)⁷⁶; na Primeira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM)⁷⁷; e na Força Internacional para Timor-Leste (INTERFET)⁷⁸.

Após a participação na MINUSTAH, Brasília integrou o seu comprometimento de maior envergadura em operações de paz até então, providenciando o seu maior contingente, bem como vários generais que viriam a servir como Comandantes (Kenkel 2016). Durante a presidência de Dilma, ainda que esta tendência se tivesse mantido, a postura foi modesta. Na Cimeira dos Líderes Mundiais em Operações de Paz em 2015, o Brasil enviara somente 800 tropas e 200 *marines*, assim como uma miríade de atividades de treino a serem levadas a cabo pelo Centro de Treino para as Operações de Paz (CCOPAB). Todavia, o facto das operações de paz serem um tema relativamente recente na estrutura política brasileira, conduz a que os seus documentos sejam vagos, e não

⁷⁴ Tradução livre do autor. No original “*The idea is that addressing development issues and establishing positive relations with the population reduces the need for the application of force*” (Kenkel 2013, p.286);

⁷⁵ A UNEF I foi estabelecida entre 1956 e 1967 com o objetivo de estabelecer e supervisionar a cessação das hostilidades das forças francesas, israelitas e inglesas do território egípcio;

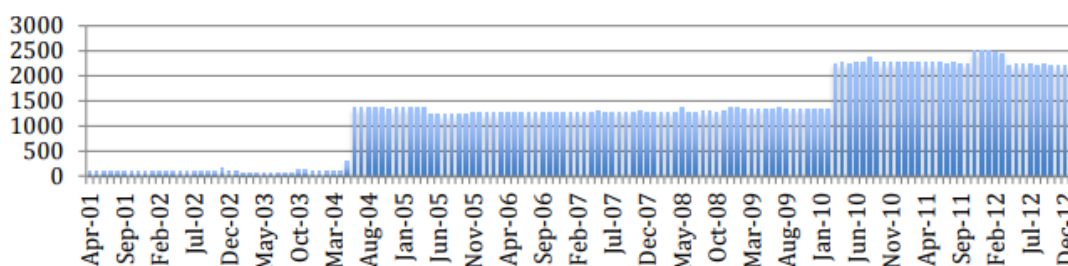
⁷⁶ A ONUMOZ foi estabelecida entre 1992 e 1994 com o objetivo de implementar um Acordo-Geral de Paz entre o Presidente de Moçambique e o Presidente da Resistência Nacional Moçambicana;

⁷⁷ A UNAVEM foi estabelecida em 1975 com o objetivo de auxiliar a saída colonial de Angola juntamente com os movimentos de libertação como o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA);

⁷⁸ A INTERFET foi estabelecida em 1999/2000 para enfrentar a crise humanitária durante a alteração democrática deste país;

providenciem objetivos claros, nem uma guia operacional: “a iniciativa política, portanto, tende a depender do protagonismo presidencial ou ministerial, com efeitos negativos na sua coesão, racionalidade e estabilidade”⁷⁹ (Kenkel 2016).

Figura 2 – Envio de tropas pelo CCOPAB para as operações de paz



Fonte: Kenkel, Kai Michael. 2016. «Peacekeeping Contributor Profile: Brazil». *Providing for Peacekeeping*. Acedido a 20 de Abril de 2017. Disponível em <http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-brazil/>.

Assim, a MINUSTAH alterou, subsequentemente, o modo de formulação política da operação de paz para o seguinte quadro: o Departamento da ONU submete o requerimento à Missão Permanente do Brasil que é avaliada inicialmente pelo Itamaraty; o Itamaraty consulta o Presidente sobre o panorama político, e o Ministro da Defesa sobre as tropas disponíveis, bem como os Ministros do Planejamento e das Finanças sobre o financiamento; se a resposta for positiva, então é formalizado o requerimento que se transfigurará numa Junta do Congresso Nacional acompanhado por uma mensagem presidencial; se o Congresso aprovar por decreto, então o Presidente autoriza a mobilização sob o auspício do Ministério da Defesa (Kenkel 2016).

Apesar da convergência interna ter pautado todo o processo da MINUSTAH, isso não foi fator impeditivo da formulação de críticas ao *modus operandi* brasileiro em todo o processo. Incontornavelmente, as pressões que advieram dessas críticas foram anuladas e em praticamente nenhuma ocasião obtiveram o avanço das suas posições no governo. No debate público brasileiro, o anúncio da participação do Brasil na Missão foi controversa: “*Primeiro, as forças armadas estavam incertas sobre a participação nas missões focando-se no combate ao crime e na preservação da ordem pública, que*

⁷⁹ Tradução livre do autor. No original “policy initiative therefore tend to depend upon Presidential or ministerial protagonism, with negative effects on their cohesion, rationality and sustainability” (Kenkel 2016);

*compreende uma das tarefas da MINUSTAH*⁸⁰ (Hirst e Nasser 2017, p.7). No centro da opinião pública, a maior abertura do debate sobre a MINUSTAH, advinda da polémica sobre os métodos usados para a intervenção, conduziu a um Manifesto de Campanha contra o envio de tropas brasileiras para o Haiti. Entre os assinantes encontrava-se uma panóplia de membros do PT, académicos, escritores, jornalistas e líderes de centrais sindicais como a CUT. O Manifesto referia que as tropas presentes no Haiti violavam a soberania nacional deste país agredindo, por consequência, a soberania de todas as nações do continente, princípio intrínseco na vida brasileira:

“Ela também se choca com a defesa da soberania e a resolução democrática dos conflitos internacionais, afirmada pela política externa brasileira (...) Não podemos aceitar que tropas brasileiras participem dessa ocupação (...) Hoje um governo democrático não pode cometer o mesmo erro. Que o povo do Haiti decida sobre o seu próprio futuro!” («IMC Brazil - Manifesto da Campanha: Não ao envio de tropas do Brasil ao Haiti» 2004).

Quando submergiu na Missão, Lula fora fortemente acusado de que o seu desempenho não era uniforme. Aludiam ao facto de o Brasil usar a força face aos gangues urbanos haitianos, porquanto outros notavam que o *peacebuilding* brasileiro era predominantemente baseado numa militarização forte e numa relação incompleta com os atores sociais e civis haitianos. Adicionalmente, os esforços humanitários brasileiros onde o engajamento da sociedade civil com os atores locais não-governamentais deveria proceder era mínima. Assim, ao não ter em consideração as configurações da sociedade civil local, grande parte dos seus projetos nas missões de paz encontraram fortes resistências. Por fim, uma outra secção brasileira denotava a exagerada transparência das iniciativas brasileiras e a relutância do MRE em executar práticas de monitorização e avaliação. Estas seriam consideradas de tendência ocidental, principalmente se associadas a práticas de países doadores e da OCDE (Call e Abdenur 2017).

As críticas que emergiram com a intervenção no Haiti eram baseadas na conjunção de interesses domésticos e internacionais. Sendo o Brasil um acérrimo defensor do

Capítulo VI, o envio das tropas tornou-se um tema controverso nos círculos políticos e

⁸⁰ Tradução livre do autor. No original “*At first, Brazil’s armed forces were uncertain about participating in missions focused on combating crime and the preservation of public order, which comprised one of the MINUSTAH tasks*” (Hirst e Nasser 2017, p.7);

intelectuais. A sua justificação era baseada em quatro pilares: a origem da missão; a subordinação aos interesses norte-americanos; os custos e benefícios da presença no Haiti; e as chances de sucesso da missão (Hirst 2007). Porém, devemos considerar as acções de Hirst sobre as motivações de Lula em intervir na Missão. Deste modo, em 2004, a estratégia era complementada por dois pontos: primeiro, pelo envolvimento nos mandatos de reconstrução pós-conflito do CSNU; segundo, o Haiti rapidamente se tornou a primeira prioridade na expansão para a Cooperação Sul-Sul (Hirst 2010a).

A atuação no Haiti pode, portanto, ser considerada como uma resposta a várias motivações enfrentadas pelo governo neste período. Para o discurso de política externa brasileiro, a presença na Missão demonstrava uma diplomacia audaciosa na região refletido na monitorização da reconstrução haitiana. Tal como acontece nas negociações regionais, nem sempre os desígnios do corpo diplomático brasileiro correspondem aos anseios da diplomacia presidencial (Mariano 2015) pelo que Lula enfrentou constrangimentos resultantes da legislação brasileira. Todavia, nos debates públicos, e como serve de exemplo o Manifesto de Campanha, o tema ficaria marcado pela expansão dramática da violência e do crime no Rio de Janeiro e em São Paulo, fruto do uso das técnicas das FA no caso haitiano: “*As elites brasileiras propuseram a possibilidade do Haiti servir como uma experiência de treino para preparar o envolvimento das Forças Armadas na repressão contra o crime organizado*”⁸¹ (Hirst 2007, p.9).

No entanto, a MINUSTAH contribuiu para o desenvolvimento interno brasileiro. Para além da dimensão militar, a presença brasileira conteve uma miríade de motivações de política externa como o reconhecimento internacional, a articulação intrarregional com a Argentina e o Chile, a oferta do Brasil ser parte ativa da comunidade de doadores de assistência internacional, assim como fortalecer a sua capacidade de desenvolver a cooperação Sul-Sul (Lima e Hirst 2009). Apesar da miríade de críticas resultantes do receio da posição brasileira no contexto internacional, a sociedade haitiana continuou grata à liderança quase exímia do Brasil durante toda a missão.

3.4. A UNIFIL e o novo perfil brasileiro

A expressão brasileira durante a participação na UNIFIL é pertinente por três razões em específico: por um lado, modificou a compreensão brasileira sobre a sua força

⁸¹ Tradução livre do autor. No original: “*Brazilian elites have raised the possibility that Haiti could serve as a useful training experience to prepare the Armed Forces involvement in the repression against organized crime*” (Hirst 2007, p.9).

marítima, temática que pouco havia sido explorada durante os anos anteriores; segundo, porque trouxe novos desafios à temática marítima nuclear que se coadunava, ao mesmo tempo, com a presença na UNIFIL; terceiro, porque é relevante compreender se a predominância da posição brasileira durante a operação, e se manteve o mesmo propósito durante o mandato de Dilma. Assim como sucedera na MINUSTAH, a UNIFIL coadjuvou com o auge do desenvolvimento militar brasileiro.

Introduziu, portanto, desafios e oportunidades no contexto interno e internacional do país. No mesmo modo, a ação brasileira na operação foi prosseguida sem grande contestação interna para além das críticas já suprarreferidas. Isto permitiu conferir maior liberdade às posições da diplomacia ‘ativa e altiva’ de Lula e dos ideais históricos que, parcialmente, convergiam com a visão do PT. Este argumento é desenvolvido por Kenkel ao referir que grande parte das mobilizações brasileiras foram auferidas por razões internas. A UNIFIL apresenta-se como ilustrativa desta ideia, pois para a participação brasileira confluíram diversas causas, sendo a mais evidente o facto de sete milhões de brasileiros serem de origem libanesa.

Originalmente criada em 1978, a UNIFIL pretendia a retirada total dos israelitas do Líbano, de forma a restaurar a paz internacional e a segurança e assistência do Governo libanês na restauração da área. Em 2006, a crise voltaria, porém, a instalar-se no seio do país, pelo que o Conselho de Segurança protagonizou a criação de uma Força que monitorizaria a cessação das hostilidades; acompanharia e apoiaria as FA libanesas; e alargaria a assistência para ajudar a assegurar o acesso humanitário da população civil; e ser voluntária no retorno seguro da população pelo que esta seria realizada sob a égide do Capítulo VI. Após a Guerra do Líbano, o Brasil, juntamente com outros Estados, enviaria diversas fragatas navais para a prevenção do contrabando de transferências ilegais.

O envolvimento brasileiro no Líbano colocou vários dilemas na continuidade do Brasil nas operações de paz da ONU. Em 2010, quando a UNIFIL foi proposta ao Brasil, os principais decisores políticos percecionaram uma miríade de oportunidades e riscos. A localização geográfica do país, e as dificuldades no envio de navios para uma região que era instável e distante, necessitou de consideração sobre as reais motivações brasileiras, assim como se essas eram suficientes para o país embarcar nesta missão. Sobre os decisores brasileiros pairavam as críticas da MINUSTAH provenientes da oposição política, pelas entidades da sociedade civil académica e pela adoção de métodos do contexto interno para o externo. Por outro lado, Lula reconhecia a necessidade de preservar a reputação brasileira que se encontrava em declínio pelas suas condicionantes

económicas internas como efeito da crise económico-financeira de 2008⁸².

A pressão mais expressiva que pudesse constranger as ações de Lula e Dilma eram provenientes dos custos financeiros significativos que uma operação com esta envergadura significaria para o governo brasileiro (Abdenur 2016). Na transição do governo em 2011, o Brasil necessitava de recuperar a legislação adequada para o pagamento das tropas envolvidas nestas missões: “*A falta de regras claras fomenta a controvérsia sobre a desejabilidade da participação, mesmo que parte dos custos de treino, transporte e materiais para a manutenção da paz seja reembolsada pelas Nações Unidas*”⁸³ (Abdenur 2016, p.403). No entanto, o real impulso para a integração na operação seria o papel diplomático e histórico dos ideais brasileiros, conjugado com a força diplomática de Lula. Deste modo, a UNIFIL permitiria não só incrementar o papel do Brasil na segurança internacional, como auxiliaria na projeção da sua imagem. Aprofundava laços específicos com um país cuja diáspora era representada por profissionais, negociadores e grupos políticos brasileiros. Contrariamente, uma larga parte da população brasileira residia no Líbano, muitos dos quais diretamente afetados pelo conflito, pelo que a satisfação dos anseios internos brasileiros foram expressivos na definição do caminho a seguir na operação (Abdenur 2016).

Por outro lado, essa satisfação era expandida para as FA brasileiras, uma vez que era uma oportunidade única para expandir a capacidade de defesa do Brasil. Tal como na MINUSTAH, as preocupações e ambições marítimas provenientes do Atlântico Sul, no qual o país tinha e tem ambições regionais e internacionais, fizeram da UNIFIL uma oportunidade para testar a Força Marítima brasileira numa miríade de tarefas, como a vigilância para as operações de interdição marítimas. Deste modo, a UNIFIL foi fortemente apoiada por este setor, reconhecendo que corroborar a defesa da operação, lhes granjearia com mais um impulso no seu desenvolvimento, pois esta envolve um nível distinto de aquisição de experiência. Complementarmente, a participação nas operações de paz da ONU representava um aumento do orçamento militar e uma oportunidade para a aquisição de equipamento suplementar de defesa. Simultaneamente, era um incentivo moral para os militares envolvidos devido ao prestígio associado a participar em

⁸² A crise económico-financeira marcada pelo colapso do Lehman Brothers colocaria o sistema internacional económico em percalço. No entanto, uma multiplicidade de medidas contracíclicas de Lula permitiam que o Brasil atravessasse a crise sem grandes consequências, obtendo o reconhecimento por parte da comunidade internacional;

⁸³ Tradução livre do autor. No original “*The lack of clear rules foment controversy about the desirability of participation, even if part of the costs of training, transport and materials for peacekeeping is subsequently reimbursed by the United Nations*” (Abdenur 2016, p.403);

iniciativas internacionais com uma visibilidade elevada (Abdenur 2016). A UNIFIL seria uma oportunidade para o Brasil ser um fornecedor de treino naval, componente essencial da diplomacia naval brasileira, e uma oportunidade para reforçar o seu empenho na construção de uma força naval com tendência nuclear.

Grande parte da desconfiança a nível internacional quanto ao Brasil e às suas intenções nas operações de paz advinham da incerteza da construção de submarinos baseados no transporte de urânio. No entanto, os decisores políticos afirmam que o país é inofensivo, uma vez que as salvaguardas navais estão consideradas dentro do Acordo da ABACC. Assim, o Brasil nunca poderia significar uma ameaça, muito menos se se considerassem os seus princípios diplomáticos. Por outro lado, durante a presidência de Lula e Dilma, o país pautou-se por uma defesa da sua linha costeira, dos seus recursos naturais e de potenciais inimigos. Em 2010, Nelson Jobim⁸⁴ avisava sobre a capacidade da OTAN atuar em qualquer parte do mundo sob a égide dos EUA com o pretexto do contra-terrorismo, de ações humanitárias e prevenção de ameaças à democracia. Habilmente, os analistas brasileiros referiam que os EUA haviam falhado na ratificação da Convenção da Lei do Mar da ONU, pelo que o Brasil não poderia ter garantido que se encontraria sob proteção regional (Stuenkel e Taylor 2015 *apud* Kassenova 2015). A defesa da Marinha em integrar-se numa operação do calibre da UNIFIL correlacionava-se com o seu interesse em liderar projetos tecnologicamente desafiantes que fossem úteis na definição de desenvolvimentos nacionais científico-tecnológicos.

Essa tendência era reafirmada no Livro Branco da Defesa Nacional de 2012, no qual o Brasil referia o desenvolvimento de submarinos nucleares como relevantes para o processo tecnológico nacional. Esse objetivo seria reforçado pela Presidente Dilma em 2013 quando indiciara que o Brasil se encontrava no clube dos países com submarinos nucleares, lado a lado com os EUA, a Rússia, a França, a Grã-Bretanha e a China. Deste modo, a UNIFIL significaria uma dupla oportunidade para Brasília: por um lado, permitia uma integração internacional cada vez mais pertinente; por outro, garantia a construção de um recorde sem precedentes em termos de desarmamento e não-proliferação nuclear: *“juntou-se ao TNP ao introduzir a proibição de armas nucleares na sua Constituições, tornou-se membro da zona livre de armas nucleares regionais, e fechou formalmente o capítulo no programa ‘paralelo’ secreto que os seus militares mantiveram durante a*

⁸⁴ Nelson Jobim era um jurista e político brasileiro que se tornaria Ministro da Defesa entre 2007 e 2011;

ditadura militar”⁸⁵ (Stuenkel e Taylor 2015, p.128 *apud* Kassanova 2015).

Com Dilma, os anseios pelo desenvolvimento das FA e a proeminência diplomática que Lula atingira durante os anos anteriores, repercutiram-se na política externa da Presidente que teve de reforçar esses pilares. Mais, essa posição é alimentada pela aceção de que o Brasil contribui para atitudes defensivas em relação aos grandes problemas de segurança internacional e, portanto, crítica face ao intervencionismo norte-americano. Deste modo, Dilma procurou, até 2015, manter o Brasil na operação, nomeadamente, reforçando a sua presença marítima. Essa era demonstrada nas sucessivas substituições de fragatas e o envio de tropas do Exército incorporadas para a fronteira com Israel (Beirute, Líbano, e Brasil 2017). Porém, a decisão da Presidente era uma representação de uma exceção em ambos os seus mandatos, uma vez que seria a primeira e única vez que esta se integraria numa operação do Médio Oriente.

A ordem do Alto Comando Militar refletia que, para o governo, este era um tema sensível. Este apresentava consequências para outros parceiros bilaterais brasileiros, caso da Síria. Porém, Dilma e a sua preferência por uma abordagem endógena e despreocupada com a formulação de uma política externa coesa e construtiva, permitiu que críticas se avolumassem e fossem redirecionadas para a sua forma de liderança. A sua gestão militar e das FA, conduziram à redução das tropas usadas na MINUSTAH, o que desencadeou um número de debates sobre como o Brasil pode, e até que ponto deveria tentar manter uma presença visível nestas operações de paz. Autores como Abdenur, apresentam esta justificação como o princípio que conduziria Dilma a voltar atrás e reforçar o engajamento brasileiro numa operação com a qual a figura governamental não concordava.

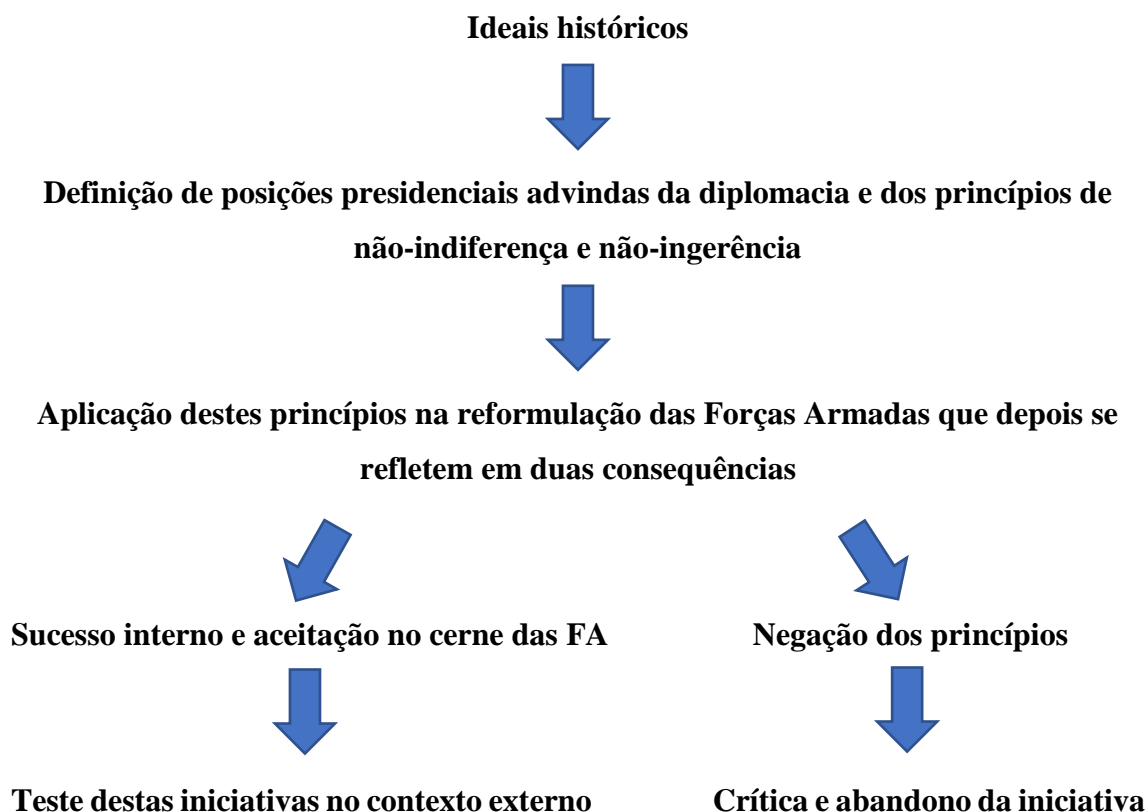
3.5. Que implicações na relação contexto interno-contexto externo?

As secções anteriores apresentaram diversas dinâmicas da presença brasileira nas operações de paz da ONU. Desde ideais históricos que se foram repercutindo no governo, à absorção dessas visões por parte das FA foi providenciado um interesse mais substancial nestas missões. Assim, importa perceber que implicações as operações da paz trouxeram para o âmago da dinâmica contexto interno-contexto externo. Um dos processos referidos em autores como Hirst, Abdenur e Kenkel, é que a assistência externa brasileira se encontra configurada para construir a vantagem brasileira no contexto internacional,

⁸⁵ Tradução livre do autor. No original “*it joined the NPT as it introduced a ban on nuclear weapons in its Constitution, it became a member of regional nuclear-weapon-free zone, and it has formally closed the chapter on the secret ‘parallel’ nuclear program that its military maintained during the military dictatorship*” (Stuenkel e Taylor 2015, p.128 *apud* Kassanova 2015);

particularmente porque se relacionam com políticas e programas testados com sucesso internamente. Deste modo, poderíamos aludir a um processo quase autónomo na formulação da política externa brasileira sobre as operações de paz.

Figura 3 – Representação da formulação da política externa brasileira nas operações de paz



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base na bibliografia utilizada no Capítulo 3.

Uma vez que as iniciativas brasileiras eram incentivadas pelas FA, o pensamento-base dos setores internos era que ao contribuir com infraestruturas básicas, o Brasil não só auxiliaria na reconstrução pós-desastre, como incentivava ao desenvolvimento e mitigação dos fatores que conduziavam a essa instabilidade. Complementarmente, a maioria desses projetos de cooperação envolviam o envio de especialistas brasileiros de uma miríade de instituições para missões de pequeno porte para a partilha de conhecimento e experiência e para a inspiração nesses países das experiências internas brasileiras com sucesso. Deste modo, o envolvimento brasileiro na MINUSTAH foi acompanhado por um investimento institucional. Com este ponto, podemos considerar que o Haiti se transformou num campo de testes para uma abordagem distinta por parte do Brasil ao

peacebuilding, espelhando as suas iniciativas de desenvolvimento doméstico.

Adicionalmente, a atuação do Brasil na MINUSTAH parece replicar o processo de pacificação das FA nas favelas do Rio de Janeiro, ocupando e atacando pontos fortes de uma área particular, semelhante ao processo que decorreria durante a UNIFIL (Hirst e Nasser 2017). Neste sentido, existem diversas críticas de que a posição brasileira nas operações de paz se revelam frequentemente inadequadas. Ainda que reflitam os seus princípios nos processos externos, estes revelam-se inadequados em países com características bastante distintas das do Brasil. Assim, o principal objetivo da integração nestas operações denota ser o benefício da imagem das FA, ao pugnar pela experiência, pela profissionalização e pela exposição ao ambiente multinacional. Consequentemente, qualquer expansão significativa da presença brasileira nas missões com este cariz, teria de equilibrar as mudanças velozes de debates que se encontrassem no cerne do contexto de crise interna, juntamente com o desejo de manter a relevância brasileira nas operações.

Por fim, importa sublinhar dois pontos fundamentais: (1) na aproximação ao continente africano, o Brasil moveu-se pela definição de sociedade multicultural. Assim sendo, ao invés de adaptar uma estratégia colonial, o país reconheceu as suas condições liminares e a presença de características africanas na sua génese. Enfatizava a ideia de uma relação horizontal com os seus parceiros africanos, cujas premissas eram fortalecidas por encontros enriquecedores e na partilha de experiências (Kenkel e Cunliffe 2016 *apud* Fernández e Gama 2016). Ao não considerar os países africanos como sociedades que necessitam de uma doutrina, o Brasil valoriza a sua cultura enfatizando não apenas a necessidade de garantir a sobrevivência física dos africanos, como também da sua existência cultural; (2) grande parte do sucesso e dos benefícios que foram sendo obtidos pelo Brasil no quadro da ONU foi, sobretudo, resultado da insistência e consensualidade interna sobre os princípios vestefalianos, do Barão, e de Dantas, que permitiram uma abordagem renovada e inovadora para este setor, como se verificaria na liberdade com que o Brasil expressaria a necessidade do conceito de RP, como também que Dilma assegurasse a UNIFIL até 2015, mesmo quando a posição interna e internacional brasileira se situava em declínio.

O debate interno sobre o papel do Brasil nas operações de paz nas Nações Unidas permite-nos obter várias ilações. Primeiro, o país é fortemente influenciado por tradições-base advindas do Barão do Rio Branco e de San Tiago Dantas o que, consequentemente permitiu a sua aceitação no sistema internacional no fim dos anos 90. Segundo, apesar das diferenças políticas entre os três presidentes nas abordagens às operações de paz, o

desenvolvimento e empenho nas mesmas foi, *grosso modo*, linear. Quer durante a MINUSTAH, como na UNIFIL, o Brasil expressou a sua vontade em desenvolver uma vertente humanitária que, ao mesmo tempo, se opunha aos desígnios intervencionistas presentes no Capítulo VI da Carta. No entanto, as aprendizagens das missões apresentavam um interesse ambíguo para a posição brasileira uma vez que permitia o desenvolvimento aprofundado das FA que somente na entrada do século XXI demonstraram uma relativa expansão. Por fim, importa salientar que o sucesso e o envolvimento brasileiro nas operações de paz se concretizou pela obtenção do apoio interno. Casos como o Manifesto de Campanha apresentado a Lula poderiam colocar esta hipótese em causa. No entanto, o *modus operandi* solidário brasileiro expressado no conceito “*Brazilian Way*”; a necessidade inerente de se observar o Brasil como um país em ascensão internacional; o modo como se manteve fiel aos princípios da não-ingestão, da não-indiferença e da não-discriminação; e o facto das missões decorrerem na sua área de influência e na presença de países que continham diásporas brasileiras permitiram que o apoio interno reforçasse a vontade brasileira de se envolver nas operações de paz, assim como na reformulação do CSNU, demonstrado em iniciativas como a proposta em 2011 de RP pela Presidente Dilma.

CAPÍTULO 4. OS MECANISMOS REGIONAIS SUL-AMERICANOS E A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL

O presente capítulo centra-se na dimensão regional da política externa do Brasil. Quer para os líderes brasileiros como para alguma da elite do país, a América do Sul revelou-se como uma área de interesse crescente. A diversidade de ofertas comerciais, económicas, e a similaridade cultural entre estes países despertam o interesse do país. A relação íntima que países como a Argentina, o Uruguai e a Colômbia desenharam com os EUA provocou, igualmente, o desenvolvimento de uma atitude paternalista do Brasil face à região. Por diversas ocasiões, mesmo sem pretender ocupar uma posição hegemónica ou de *demandeur* regional, Brasília incorreu na crítica quando os seus vizinhos regionais preferiam uma abordagem *a la* EUA. Autoproclamou-se o principal formador de várias iniciativas de integração regional que nunca goraram os resultados que se esperaria dos mesmos (FUNAG 2008 *apud* Sarney 1986; Pimentel *apud* Patriota 2011).

A explicação para o interesse do Brasil na região fundamenta-se em três pilares: (1) o reconhecimento das potencialidades da região, pela diversidade de recursos, laços culturais próximos, assim como pela sua longa tradição pacifista; (2) a compreensão de que as iniciativas regionais se correlacionam fortemente com o reconhecimento do país como potência regional pelo que grande parte das mesmas, como o Mercosul e a Unasul, foram frequentemente usadas mais para o benefício próprio do país do que para a inserção da região no mundo; (3) a incapacidade intrínseca dos países sul-americanos em cometerem-se a iniciativas de integração regional (Malamud e Gardini 2012).

No caso do Mercosul, por diversas vezes, pareceu estagnado uma vez que todas as opções que seguissem o caminho da perda parcial da soberania, nos mesmos moldes como sucede na UE, eram rejeitados por países como a Argentina e a Venezuela. O caso da Unasul é outro exemplo de rejeição por parte dos países sul-americanos que consideravam o mecanismo somente como um modo do Brasil expandir a sua influência regional e internacional (Reid 2016, Martins 2013, Figueiredo 2014). Como demonstra Friedman-Rudovsky, por diversas ocasiões, os negociadores brasileiros eram circunscritos na sua atuação diplomática, uma vez que as ações brasileiras eram fortemente contestadas: “*o papel favorecido das companhias brasileiras nas iniciativas de desenvolvimento regional foi questionado, os objetivos do banco nacional foram criticados, e a disponibilidade das corporações brasileiras para a América do Sul foram*

constrangidas e, em alguns casos, nacionalizadas”⁸⁶ (Stuenkel e Taylor 2015, p.3 *apud* Friedman-Rudovsky 2012).

Após a redemocratização brasileira, a reformulação da importância dos vizinhos regionais, e da resolução das dissidências com países como a Argentina, demonstrou ser fulcral. Prova disso foram as frequentes visitas bilaterais entre Raul Alfonsín e Sarney que seriam imaculadas no Tratado de Iguaçu em 1985. Nesta iniciou-se as conversações para a criação do Mercosul. Paulatinamente, o interesse regional na iniciativa foi alargando: o Uruguai e o Paraguai exprimiam a vontade de se envolver no quadro do Mercado; o Brasil ambicionava construir um bloco semelhante ao construído na UE que, como mais tarde se observaria, incluísse a livre troca de bens, serviços e capitais; os EUA entenderam que o Mercado poderia ser o seu vetor de ligação comercial à América do Sul, pelo menos até à sugestão de Bush na Cúpula das Américas em 1994. Deste modo, em 1991, durante o Tratado de Assunção, o Mercosul seria criado com o objetivo da livre circulação, assim como do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial e a coordenação de políticas macroeconómicas. O último passo para a consolidação da configuração atual do Mercosul seria somente concluído em Dezembro de 1994 durante o Protocolo do Ouro Preto que: *“reconhece a personalidade jurídica de direito internacional do bloco, atribuindo-lhe, assim competência para negociar, em nome próprio, acordos com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais”* («Saiba Mais sobre o MERCOSUL» 2017).

No entanto, a evolução do projeto nem sempre foi linear e, por diversas vezes, pareceu estar condenado à desintegração. Foi neste sentido que a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) seria criada em 2008. Grande parte desses sobressaltos no seu estabelecimento deveram-se a constrangimentos na relação entre as duas maiores potências regionais, a Argentina e o Brasil. Ambos não só pretendiam dois destinos distintos para o Mercado como procuraram obter uma vantagem de poder dentro da região. Deste modo, procuraremos entender se o decurso do Mercosul e da Unasul foram provocadas por pressões internas. Assim, a análise deste capítulo proceder-se-á primariamente com o modo como o Mercosul e a Unasul se assumem como uma das principais prioridades da política externa brasileira; de seguida, é relevante compreender o peso interno do envolvimento regional brasileiro, quais os custos, os benefícios e

⁸⁶ Tradução livre do autor. No original: *“the favored role of Brazilian companies in regional development initiatives has been questioned, the goals of its national development bank have been criticized, and Brazilian corporate assets in South America has been seized and, in some cases, nationalized”* (Stuenkel e Taylor 2015, p.3 *apud* Friedman-Rudovsky 2012).

oportunidades abertas neste sentido, as diversas crises e contestações internas brasileiras assim como a adesão venezuelana aos projetos regionais; terceiro, de que forma a Unasul impulsionou a posição externa brasileira; quarto, executaremos uma análise do peso interno no envolvimento regional brasileiro; por fim, analisaremos as posições presidenciais de FHC, Lula e Dilma face ao envolvimento regional.

4.1. América do Sul, o Mercosul e a Unasul como prioridades da política externa brasileira

A relevância da região sul-americana na política externa brasileira é histórica e apresenta derivações culturais. Desde cedo, a comunidade internacional incutiu na mente brasileira que o país tinha uma vocação regional que se refletia no sistema internacional, uma vez que o Brasil seria a ponte entre os hemisférios (Hirst 2013). À medida que o Brasil foi aperfeiçoando a sua dedicação à região, simultaneamente aperfeiçoou os seus setores internos. Isto permitiu aderir a novos mercados, diversificar as suas exportações e, sobretudo, dar aso a uma política externa nacional-desenvolvimentista. Associado à relação vinculativa entre o Brasil e a América do Sul, situa-se a conturbada relação com os EUA. As várias contradições brasileiras entre a defesa de uma aliança tradicional e um sentimento antiamericanista, conduziu a reformulações na sua abordagem geopolítica, que se foi consolidando em três círculos: a nível continental, como principal árbitro da América do Sul; o reconhecimento dos EUA enquanto principal ator das Américas; e a Europa e as Américas lideradas pelos EUA (Burgess 2009).

Durante o período do regime militar, nomeadamente com Médici, o Brasil adotou uma posição de afastamento benigno da região, procurando o lugar de reconhecimento internacional que lhe considerava pertencer: *“Os políticos brasileiros estavam preocupados somente com o impacto interno que as políticas teriam na sua busca pelo estado de grande poder, não com a construção de parcerias regionais”*⁸⁷ (Burgess 2009, p.85). No entanto, durante a presidência de Figueiredo, o Brasil ressurgiria nas suas políticas regionais. Evidenciava-se as preocupações de segurança mútuas no Atlântico Sul, combinado com o receio de competição nuclear que traria uma nova tónica à relação Argentina-Brasil. Essa alteração seria pautada através de dois atos simbólicos: (1) o

⁸⁷ Tradução livre do autor. No original *“Brazilian policymakers were concerned solely with the internal impact policies would have on the quest for great-power status, not with the construction of regional partnerships”* (Burgess 2009, p.85);

reconhecimento da legitimidade dos interesses argentinos em Corpus Dam⁸⁸ (1979) na fronteira argentino-paraguaia; (2) a visita de Figueiredo a Buenos Aires em 1980.

Em 1985, o Brasil assinaria um acordo bilateral de integração econômica com Alfonsín, que estaria na gênese do Mercosul. No ano seguinte, a iniciativa começaria a robustecer-se com o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), que oferecia uma oportunidade para a extensão da penetração das políticas econômicas brasileiras. No entanto, a ausência de um corpo de governação supranacional, fruto da relutância dos países sul-americanos em abdicar parcialmente da sua soberania em prol da iniciativa, demarcara a preferência brasileira pela informalidade institucional na América do Sul (Mariano 2015).

Esse anseio brasileiro prosperou na curta presidência de Collor de Mello, para quem o pensamento renovado dos problemas nacionais deveria refletir o neoliberalismo que se circuncisava na América do Sul. Consequentemente, ao permitir a construção de um mercado comum, as economias sul-americanas perseguiram uma estratégia de desenvolvimento conjunta. Essa deveria aprimorar a defesa coletiva da democracia e impermear a marginalização econômica norte-americana (Burges 2009). Desde 1991, mais do que uma mera iniciativa comercial, o Mercosul seria o caminho para a criação de zonas de cooperação e convergência, regendo-se pelo desenvolvimento sustentável e pela consolidação democrática. Assim, o Mercosul convinha aos setores internos brasileiros, nomeadamente à indústria, assim como às elites que compartilhavam a necessidade de reconhecimento internacional: *“a elite brasileira, além de compartilhar da aceitação dessa imagem do Brasil como potência média, sustenta-se na capacidade diplomática nacional em difundir internacionalmente essa percepção, o que acabaria justificando até a tentativa de alcançar um assento no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas”* (Mariano 2015, p.24). As barreiras tarifárias serviriam de base para o desenvolvimento de competências necessárias para a competição brasileira na economia global. Neste sentido, o Itamaraty via a expansão do Mercosul como uma oferta de oportunidades para participar num processo de integração faseada. Essa posição seria reforçada por FHC em 2000 quando referia que o futuro do país se encontrava no desenho de laços fortes com os vizinhos sul-americanos.

Desde a presidência de FHC, o paradigma brasileiro alterou-se. A inserção internacional que procurou para o país, repercutiu-se em incentivos para o

⁸⁸ O Corpus Dam foi um acordo assinado entre o Brasil, o Paraguai e a Argentina para a regulação de projetos planeados na rota entre Itaipu e Yacyretá:

desenvolvimento do Mercosul. Era uma marca regional e da legitimidade brasileira em desenvolver a sua responsabilidade enquanto potência regional. Porém, Lampreia e FHC, argumentavam que a liderança que o Brasil procurava obter na região era somente na procura pela igualdade, e não para o ganho de vantagens comerciais. O uso da sua força e posição únicas serviam para robustecer a integração da região. Segundo Burges, a atitude brasileira pode, portanto, ser enquadrada numa visão gramsciana: o país emerge como o ator que sugere as ideias para um projeto hegemónico que, posteriormente, é discutido e elaborado juntamente com outros países (Burges 2009). Essa posição era aplicada no funcionamento da Unasul e no Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no qual, como referem André Leão e Cristiano Morini, o Brasil adotava uma posição de “hegemonia consensual”. Assim, os líderes brasileiros procuravam ditar as regras do jogo, ainda que o fizessem em prol da região. O objetivo era conquistar os corações dos seus vizinhos regionais cujo apoio à posição brasileira era inexistente (Leão e Morini 2017).

Desse modo, FHC serviu-se do Itamaraty para perpetuar um estilo inofensivo de liderança: primeiro, preferindo convites para adotar posições conjuntas, sendo um coordenador que moldava posições e estratégias dos seus parceiros e criando projetos alternativos. Rapidamente, os projetos regionais do Mercosul e da UE reconheceram as suas potencialidades e viram-se como atores capazes de agir ativamente no centro dos blocos comerciais. No caso brasileiro, o Itamaraty procurou uma política de liderança ativa que conferisse substância à sua retórica. Assim, o papel do MRE foi, mais uma vez, fundamental. Encorajou a homogeneização de diferentes posições nacionais através de uma discussão paciente e da formação da direção da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)⁸⁹. Apesar dos benefícios que a administração FHC traria ao pilar regional, este receou que a sua posição se tornasse imperialista: *“O que ele queria era um estilo europeu de ‘verdadeira integração em termos de integração física mais fusão de capital’, uma que seria pressuposta na criação de correntes de produção transnacional cruzando o continente”*⁹⁰ (Burges 2009, p.61).

Como referido, uma das marcas da política externa brasileira é a diplomacia. Num dos seus artigos, Malamud auxilia-nos na inferência de que a diplomacia presidencial permitiu moldar as ambições brasileiras no Mercosul (Malamud 2005). O estudo de caso

⁸⁹ A IIRSA foi proposta em 2000 durante a Primeira Reunião dos Presidentes Sul-Americanos com o propósito de impulsionar as iniciativas de integração regional e modernizando a infraestrutura física que permitisse a criação do espaço sul-americano;

⁹⁰ Tradução livre do autor. No original *“What he wanted Instead was a European-style ‘true integration in terms of physical integration plus capital fusion’, one that would be predicated on the creation of transnational production chains crisscrossing the continent”* (Burges 2009, p.61);

do autor foca-se na disputa do mercado do açúcar no Mercosul entre Argentina e o Brasil, no qual o mercado brasileiro apresenta um longo historial de potencialidades no setor, apresentando interesses opostos aos da Argentina em termos de produção. Face a complexidade do tema e a continuidade de interesses contraditórios entre ambos, em 1994, criar-se-ia um comité *ad hoc* que estabeleceria o regime do açúcar em dois parâmetros: uma liberalização gradual das trocas no Mercosul e a neutralização das distorções que brotavam da assimetria entre os dois países. Considerando que a posição argentina era opressora, Paulo Bornhausen argumentava que as exportações de trigo eram baseadas em fortes subsídios, os quais o Brasil era incapaz de concorrer (Malamud 2005).

Posteriormente, as negociações sobre o mercado do açúcar seriam dirimidas pelos Congressos argentino e brasileiro, assim como pela intervenção presidencial. FHC e os seus auxiliares estavam atentos de que os legisladores argentinos agiam sob pressão de uma campanha eleitoral, pelo que procuraram resolver a questão somente no nível presidencial. Assim, em Novembro desse ano, Menem viajaria para o Brasil com o objetivo de reverter a atmosfera negativa criada pela crise do açúcar. Em 2000, o Presidente de la Rúa prometera a FHC que o seu governo não endereçaria qualquer lei controversa, ainda que vetasse em contrário dias depois. Este evento demonstra como os presidentes escolheram ter toda a responsabilidade sempre que o Mercosul atravessou momentos periclitantes, e fizeram-no à custa dos benefícios extraídos do jogo de dois níveis: *“Ao negociar com parceiros externos, os presidentes jamais podem argumentar que as instituições domésticas os constroem, uma vez que deixaram claro que nenhum ator se coloca acima da vontade presidencial”*⁹¹ (Malamud 2005, p.153)

A preponderância da região seria relevada por Lula e Dilma. No entanto, essa continuação seria executada com duas diferenças fundamentais: no caso de Lula, a sua posição seria de maior assertividade, de inclusão de uma grande parte dos países da América do Sul nas suas iniciativas, nas quais constava a Unasul, e de alargamento da fronteira regional para o extrahemisférico como denotam as várias cimeiras que Lula foi protagonizando no continente africano e na região do Médio Oriente; por outro lado, o vetor regional foi mantido por Dilma, cuja iniciativa da Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) denota ser a sua maior conquista ainda que tenha perdido espaço para a Venezuela.

⁹¹ Tradução livre do autor. No original: *“When negotiating with foreign partners, the presidents can no longer argue that domestic institutions keep their hands ties, as they have made it clear that no actor stands above the presidential will”* (Malamud 2005, p.153).

Burges afirma que uma das principais alterações entre a presidência de FHC e de Lula situa-se nas declarações públicas: “*A disjunção entre a realidade da atividade diplomática do Brasil e a imagem que os formuladores da política externa desejavam criar adveio da era Cardoso, com uma resistência em reconhecer publicamente o papel emergente do Brasil como um líder consensual (...)*”⁹² (Burges 2009, p.46). Lula não temia afirmar a potencial liderança brasileira. Regionalmente, estas aceções conduziam a um sentimento ambíguo: por um lado, grande parte da região não estava convencido desta ideia, nomeadamente, porque o Brasil não assegurava o retorno deste reconhecimento, o que lhe custaria a perda de apoio no CSNU; por outro lado, este desconforto não era inteiramente observado desde que o Brasil aceitasse o cargo imperioso de assumir os custos dessa liderança que deveriam ser observados, por exemplo, no investimento (Burges 2009; Leão e Morini 2017). Apesar das diferenças, a ideologia de Lula aprofundava alguns dos pilares iniciados por FHC como o conceito de autoestima e autoconfiança nacional, estes que seriam aprofundados pela ambição de *global player*. As esperanças nos mecanismos regionais para Lula eram, sobretudo, a realização do potencial doméstico e de que as capacidades do Sul autonomamente se traduzissem na criação de uma inserção benéfica no sistema político-económico. De facto, o governo de Lula encontrava-se preparado para assumir os custos e as responsabilidades advindas de um maior prestígio internacional que provinha de uma ação ativa na região: “*Pretende-se construir um nacionalismo moderno, que tenha em consideração o papel hegemónico dos Estados Unidos no mundo, mas que tente ampliar os espaços de atuação do Brasil para aumentar a sua capacidade de negociação*”⁹³ (Bernal-Meza 2008, p.170-171).

Em 2002, Celso Amorim reforçava esta ideia, referindo que seria difícil imaginar um Brasil forte sem a existência do Mercosul e do continente (Burges 2009, p.70 *apud* Amorim 2003). Todavia, a forte contestação argentina, e as mútuas demonstrações de poder que daí derivaria, conduziram à necessidade de uma revitalização do bloco após a deterioração das relações comerciais argentino-brasileiras.

Proposta em 2004 sob a égide da criação de uma Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), o projeto apresentado na Conferência de Cuzco pretendia aprofundar os

⁹² Tradução livre do autor. No original: “*The disjuncture between the Reality of Brazilian diplomatic activity and the impression that foreign-policy makers wished to create pervaded much of the Cardoso era, with a willingness to publicly acknowledge Brazil’s emerging role as a consensual leader (...)*” (Burges 2009, p.46).

⁹³ Tradução livre do autor. No original “*Se pretende construir un nacionalismo moderno, que tenga en consideración el papel hegemónico de los Estados Unidos en el mundo, pero que intente ampliar los espacios de actuación de Brasil para aumentar su capacidad de negociación*” (Bernal-Meza 2008, p.170-171).

pilares do Mercosul. Neste sentido, não só englobaria todos os países da América do Sul, como o seu objetivo não se restringiria somente à relação económica e comercial como também infraestrutural, segurança ou transferência de pessoas. Alterado em 2008 o nome da organização para Unasul, o projeto seria enviesado pela preponderância do Brasil na região. Essa evidência é-nos apresentada na própria estrutura supranacional da União que auxiliaria na projeção da liderança brasileira (Leão e Morini 2017). Assim, ainda que indiretamente, a Unasul seria um trampolim brasileiro para fazer a correlação necessária entre o desenvolvimento regional e as suas motivações internacionais (COHA 2010).

Por outro lado, esse papel de liderança regional brasileiro era dificultado pelo ceticismo dos países sul-americanos que pretendiam escapar de uma hegemonia, a qual o Brasil parecia representar. Deste modo, não só enfrentou uma miríade de desafios advindos da região, como a posição brasileira era denegrida no palco internacional onde os países sul-americanos rejeitavam as intenções de reformar a ONU: “*Lima demonstra que nada demonstra a competição na região sobre o poder internacional na área como a resistência em aceitar a liderança brasileira, e o fato dos seus vizinhos regionais não apoiarem a sua luta por um lugar permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas*”⁹⁴ (Figueiredo 2014, p.7 *apud* Lima 2013). Como irá ser explorado neste capítulo, a questão da hegemonia seria prontamente discutida aquando proposta para a criação dos objetivos no CDS como um modo de relação estreita entre o pensamento comum de defesa para a região e os objetivos da política externa brasileira.

4.1.1. O papel do Brasil na evolução do Mercosul

Como o capítulo anterior demonstrou, algumas iniciativas impulsionadas pelo Mercosul sofreram retrocessos. O Brasil ocupou um papel fundamental na amenização dessas crises, entre as quais elencamos a afronta à posição argentina ou o papel da diplomacia presidencial. Autores como Malamud referem que o Mercosul foi um falhanço completo em termos organizacionais, uma vez que não se prosperou nem como mercado único, nem como união aduaneira, nem mesmo como uma zona de comércio livre (Andrés Malamud e Gardini 2012). O seu desenvolvimento foi, igualmente, constrangido pelos objetivos que o Brasil procurava obter do Mercado, semelhante ao que acontece na Unasul: para os líderes brasileiros, o Mercosul abandonou o papel económico que outrora demonstrou. Parceiros extrarregionais, como a China, dominavam agora as

⁹⁴ Tradução livre do autor. No original: “*Lima shows that nothing attests the competition among the regional biggest states over the international power in this area than their unwillingness to accept the Brazilian leadership, and the very fact that other peers in the region don’t support Brazilian struggle for a permanent chair in the Security Council of the United Nations*” (Figueiredo 2014, p.7 *apud* Lima 2013).

relações comerciais e o investimento regional bilateralmente (Malamud 2013, Malamud e Gardini 2012, Saraiva e Briceño Ruíz 2009). Nos próximos subcapítulos iremos apresentar uma breve amostra do contributo brasileiro para o percurso do Mercosul que nos permitirá compreender o peso das condicionantes internas e externas na política externa brasileira para os mecanismos regionais.

4.1.1.1. A crise do setor automobilístico e a crise económica argentina

Em 1995, FHC enfrentou uma das mais graves crises no Mercosul. O setor automobilístico ocupa um lugar proeminente no contexto interno brasileiro, nomeadamente através da existência de um lóbi governamental. A indústria, que sofreria com os novos ideais económicos de FHC, seria bastante intransigente nas suas reivindicações sobre os benefícios que procuravam no mercado externo, principalmente nas potencialidades que compreendiam poder obter no contexto regional. Mais uma vez, o entendimento de FHC sobre o Mercosul era distinto dos do setor automobilístico, e de grande parte dos seus aliados de coligação governamentais, como era o caso de José Serra. A relevância do setor no contexto interno brasileiro encontra-se na promoção da produção de carros de pequeno porte que eram incentivados pelas negociações nas denominadas Câmaras Sectoriais. Estas seriam realizadas em coordenação entre os diferentes interesses do setor: *“Junções, auto partes, intermediários, uniões laborais, e o estado, todos participaram e negociaram e trocaram concessões para que a percepção de todos os atores envolvidos fosse de ganhos reais ou expectados”*⁹⁵ (Mera 2002, p.5).

Deste modo, e ao promover o debate entre os diferentes setores brasileiros, a experiência das Câmaras era vista como positiva. Em 1994, o Plano Real viria a afetar a automobilística ao expor o setor privado à competição importadora como elemento estabilizador, assegurando uma política anti-inflacionária. A liberalização concederia o seu lugar ao controlo dos preços dos produtos, deixando a sua estabilidade à mercê das condições do mercado (Mera 2002). Indubitavelmente, o setor sentiria os seus interesses ignorados, pelo que as suas duas maiores representantes, a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) e o Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (SINDIPEÇAS), consideravam os movimentos do governo brasileiro inexecutáveis. Durante o Protocolo do Ouro Preto em 1994, o Brasil reconheceu a legitimidade do regime automobilístico argentino. Isto

⁹⁵ Tradução livre do autor. No original *“Assemblers, auto parts, intermediaries, labour unions, and the state, all participated and negotiated and exchanged concessions so that the perception of all the actors involved was of actual or expected gains”* (Mera 2002, p.5);

conduziu à consideração por parte destes setores da excessiva generosidade para com os argentinos e consequente assimetria no *status quo* que ameaçaria a indústria brasileira.

Por outro lado, a própria forma como se modelava o governo de FHC, denotado na coligação governamental, obrigou o Presidente a aliar as suas demandas políticas às forças governamentais, nomeadamente de Serra. No entanto, as posições de Serra encontravam representação e prolongamento noutros setores do governo, entre os quais na Ministra do Comércio e da Indústria, Dorothea Werneck, e no Secretário da Política Económica,⁹⁶ José Mendonça de Barros.

As divergências entre FHC e Serra demonstrariam duas consequências: (1) a determinação de dissensão na decisão política, visto que Serra mantinha-se crítico da taxa de juro e da sua gerência como a criadora de todas as dificuldades externas enfrentadas pelo Brasil; (2) Serra detinha uma autonomia menor em relação ao setor automobilístico, visto que as suas visões convergiam ao ser permeável às suas pressões: “*Não só ele acreditava verdadeiramente na importância do apoio do estado a indústrias estratégicas como o setor automobilístico, como também sendo do estado de São Paulo, tinha conexões próximas com os principais líderes da indústria*” (Mera 2002, p.9).

No contexto social, as posições brasileiras eram dificultadas por uma ansiedade sobre o possível retorno do governo às políticas protecionistas. Estas revelavam-se num conjunto de restrições quantitativas ao novo regime automóvel, previsto na Medida Provisória 1024⁹⁷. No entanto, seria a predominância conciliadora de FHC que permitiria reverter a situação. Neste ponto, não se pode ignorar o fator enunciado por Putnam sobre o jogo nas negociações de dois níveis.

Por um lado, FHC procurou amenizar as inquietações do setor automobilístico que vinham sendo defendidas desde o Protocolo do Ouro Preto. Por outro, esquecera que no acordo assinado em 1994 definia que, internamente, não poderiam ser realizadas alterações aos setores até que nova negociação fosse estabelecida em reunião a realizar em 1997/1998. Inexoravelmente, a Argentina avançaria com a reclamação das suas demandas, refletindo em FHC a necessidade de moderar as tensões e de reafirmar a vontade política no projeto. Para o Presidente, não só o custo de abandono do Mercosul seria demasiado elevado, como toda a estratégia revelar-se-ia sem sentido (Mera 2002).

⁹⁶ Tradução livre do autor. No original “*Not only did he truly believe in the importance of the state’s support of strategic industries such as the automobile sector, but also being from the state of São Paulo, had close connections with the main leaders of the industry*” (Mera 2002, p.9);

⁹⁷ A Medida Provisória 1024 conteria uma miríade de regras a serem aplicadas aos materiais, aos bens intermediários, bens de capital e bens finais a serem usados na indústria.

Neste sentido, concordamos com Mera quando refere que, em parte, a resposta brasileira foi uma resposta à pressão cada vez mais intensa do setor automobilístico.

Por outro lado, a crise económica que viria a afetar a Argentina em 1999 contribuiria para um agravamento das negociações com o Brasil. Deste modo, a condução da macroeconomia argentina foi caracterizada pela política heterodoxa que se refletiria num processo de perda de credibilidade internacional (Vartanian 2014). Esse cenário, que se manteria até 2013, em nada auxiliaria os setores internos argentinos que já contestavam a iniciativa do Mercosul. Como referem Saraiva e Briceño Ruiz, uma das principais características presentes nas posições argentinas face ao Mercosul denotam-se pela falta de consenso interno pois a ideia de dependência face ao Brasil eram temas de debate intenso. Nas suas negociações com a Argentina, os líderes brasileiros tiveram, portanto, de se digladiar com três grupos distintos: os ortodoxos, defensores da abertura indiscriminada da economia; os heterodoxos, que preferem uma política estatal que promovesse o desenvolvimento industrial; e os liberais, que mantêm uma relação económica estável com o Brasil e a aproximação aos EUA (Saraiva e Briceño Ruiz 2009).

4.1.1.2. A adesão venezuelana

Um dos momentos de maior controvérsia regional foi a adesão venezuelana ao Mercosul em 2005/2006. Um dos principais contributos para a integração deste país no Mercado foi proveniente do Brasil e, nomeadamente, de Lula. Um dos principais motivos de desconfiança para com o governo chavista encontrava-se, sobretudo, no seu uso desmesurado do populismo⁹⁸ para a obtenção de um poder inquestionável no seu contexto interno. Chávez fora um dos principais defensores do antiamericanismo e das iniciativas regionais em nome do Brasil, país que considerava ter ambições hegemónicas. No entanto, a relação entre Lula e Chávez era de uma amizade profunda, nomeadamente por simpatias partidárias, consequência da *pink tide* sul-americana e da semelhança doutrinária com os ideais do PT. Portanto, trespassava esse apoio para o contexto regional, no qual Lula era um acérrimo defensor de vários fóruns regionais e da integração de países como a Venezuela, geralmente controversos no sistema internacional.

Todavia, a adesão venezuelana era uma das suas grandes ambições uma vez que, numa oposição desafiadora ao Brasil, juntamente com a ALBA, Chávez procurou obter posições de liderança no Mercosul. Porém, o alargamento do Mercado às iniciativas

⁹⁸ O governo de Chávez e a própria personalidade do estadista eram fundamentais para a mobilização das massas e para a criação de uma máquina organizada em torno da obtenção de apoio regional e internacional;

venezuelanas eram consideradas como um fortalecimento dos ideais que se vinham estruturando desde o Tratado de Assunção. Para o Brasil, a adesão venezuelana era relevante pelos seus avanços integracionistas ao bloco: “*o adensamento dos fluxos comerciais Mercosul-Venezuela impulsionalará o desenvolvimento da infraestrutura de transportes e comunicação da porção setentrional da América do Sul e contribuirá para o aprofundamento da integração económica, comercial e produtiva na região*” (Rocha 2008, p.14 *apud* Brasil, 2007).

Para o contexto venezuelano, a adesão era significativa uma vez que no Preâmbulo da sua Constituição se pode ler: “*promova a cooperação pacífica entre as nações e impulsiona e consolida a integração latino-americana de acordo com o princípio da não-intervenção e autodeterminação dos povos*”⁹⁹ (Rocha 2008, p.13). Na realidade brasileira, foram necessárias para a celebração do ato internacional pelo plenipotenciário brasileiro: primeiro, a aprovação do tratado internacional pelo Poder Legislativo; segundo, a ratificação do Presidente da República; terceiro, a promulgação do Chefe do Poder Executivo do ato internacional por decreto presidencial, tornando-o público e exigível no âmbito doméstico. A convicção da defesa brasileira da integração venezuelana no Mercosul era, no entanto, observada na forma com que a legislação decorrera de forma tão fluída. No caso venezuelano cogitou-se, inclusive, sobre a desnecessidade do envio da ratificação por parte do Poder Executivo ao Parlamento, prevalecendo somente o entendimento de que era imperioso a sua remessa ao Poder Legislativo (Rocha 2008).

Essa facilidade negocial dentro do contexto interno brasileiro era observada, nomeadamente, na influência presidencial de Lula. Uma das iniciativas que marcavam essa posição era correspondente com o apoio ao governo venezuelano, no Grupo de Amigos da Venezuela¹⁰⁰. O exímio controlo do Congresso por parte de Lula conduziu, igualmente, a que este obtivesse um papel renovado no âmbito da política externa, como denotava a aprovação do protocolo de adesão da Venezuela em 2009 (Giaccaglia 2010). Essa posição de Lula era vista com relativa preocupação por parte dos seus vizinhos regionais e do sistema internacional, para quem o Brasil continuava a ser uma alternativa moderada e responsável na região.

No entanto, internamente, Lula era criticado pela sua política externa ser

⁹⁹ Tradução livre do autor. No original “*promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y se consolide la integración latino-americana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos*” (Rocha 2008, p.13);

¹⁰⁰ O Grupo de Amigos da Venezuela foi criado em 2003 entre o Brasil, o Chile, o Peru, a Bolívia, a Colômbia e, mais tarde, Portugal, para mediar o governo de Chávez com a região e apaziguamento da situação equatoriana e boliviana;

politicamente partidária. Essas pressões internas nunca viriam a obter qualquer representação presidencial. O Presidente encontrava-se revestido pela defesa dos princípios do PT, mesmo que, por vezes, ignorasse as violações constantes dos direitos humanos por parte do governo chavista, setor fundamental na política externa brasileira. Essa tendência era muitas vezes observada na forma como alinhava com os dirigentes de esquerda como Chávez e Morales nas suas batalhas políticas internas: “*O Brasil não se manifestou quando Chávez violou a sua própria constituição ao influenciar a composição do sistema judicial e assediar os seus opositores*” (Reid 2016, p.365).

Deste modo, podemos observar duas atitudes distintas entre as presidências de FHC e as de Lula e Dilma. O primeiro, era constrangido somente em questões económicas e pelas iniciativas da coligação partidária que estabelecia para manter as suas posições no Congresso. A expressão das suas posições era mais impermeável ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), porquanto Lula e Dilma, pela própria definição do PT, foram claros apoiantes de regimes como o de Chávez. Assim, ainda que FHC defendesse que o Brasil deveria pugnar pela defesa da democracia na região, o caminho seguido por Lula e Dilma fazia crer que a promoção da democracia, e dos direitos humanos, era somente um rasgo de solidariedade com os presidentes de esquerda. A própria integração venezuelana no Mercosul denotava que, ainda que o país ambicionasse ter um papel global independente da região, era incapaz de oferecer o tipo de apoio que, repetidamente, os seus vizinhos necessitavam. Este ponto era evidenciado no conflito colombiano com as FARC onde o Brasil optou por triangular entre Uribe e Chávez, ao invés de demonstrar solidariedade com um Presidente democraticamente eleito (Reid 2016).

Numa aceção à necessidade de alargamento do Mercosul, Lula referia que na relação conturbada com a Venezuela, era relevante denotar três principais interesses: o diálogo político, o aumento das trocas de bens e serviços, e a integração das infraestruturas. Nesse sentido, a aliança entre a Petrobras e a Petróleos de Venezuela demonstrava uma aliança nas áreas do petróleo, transporte e comercialização. Nesta relação bilateral, Lula compreendia a necessidade de reduzir e eliminar a pobreza que afetava os cidadãos de ambos os países. Alargar o Mercosul à Venezuela, seria uma demonstração brasileira de que a instituição era uma realidade continental e o seu papel nevrálgico na integração da América do Sul (Ministério das Relações Exteriores, s.d).

Pelo contrário, Dilma, apesar de manter uma simpatia clara pelos governos de Chávez e Morales, seria incapaz de manter a mesma determinação de Lula: “*As sólidas relações externas do Brasil tornaram-se menos pragmáticas e mais ideológicas em seu*

apoio a governos socialistas como os da Bolívia, Venezuela e Cuba” (Fundação Konrad Adenauer 2016, p.12). Assim, grande parte das posições que foram sendo ocupadas quanto à Venezuela e a sua adesão ao Mercosul, parece ser influenciado pelo entendimento presidencial, e pela permeabilidade às definições do PT com partidos do mesmo cariz socialista, a quem interessava a expansão desses ideais no setor regional.

4.1.1.3. As contestações internas

Um último fator que importa considerar na posição brasileira nos mecanismos regionais foram as próprias contestações internas. Progressistas como Samuel Pinheiro Guimarães e pragmáticos como Alfredo Valladão concordavam que a promoção da Unasul colocava em causa os objetivos e as operações do Mercosul (Malamud 2013, Malamud e Gardini 2012). Neste sentido, considera-se útil para a investigação a análise aos setores internos sobre as questões regionais para que se avalie a existência de uma intromissão na política externa brasileira neste ponto.

No caso do Mercosul houve uma forte influência na diplomacia brasileira de crenças que se vinham acumulando a longo prazo. Autores como Vigevani, Ramazini Jr, Favaron e Correia, afirmam que a posição brasileira era ambígua entre os defensores pelo autonomismo e os universalistas (Vigevani et al. 2008). Este ponto é contraditório, no entanto são marcas insistentes da política externa brasileira, como podemos observar nos paradigmas que pautaram a presidência de FHC e Lula. Deste modo, em termos económicos era possível separar grupos dentro do próprio sistema brasileiro: por um lado é-nos apresentado os defensores de uma “liberalização condicionada” que identificavam o Mercosul como: *“um espaço para diminuir os impactos e o próprio ritmo de uma abertura para o exterior”* (Saraiva e Briceño Ruiz 2009, p.165); por outro, os desenvolvimentistas que consideravam a integração como um modo de acesso a mercados externos que fortaleceriam as negociações internacionais. Ambas as visões sofreriam, todavia, modificações com o autonomismo mais acérrimo de Lula.

Quando Lula foi eleito, a corrente autonomista demarcou a política externa brasileira na América do Sul como um “Estado aspirante à hegemonia” (Myers 1991). Esta corrente era misturada com a do PT, uma visão pró-integração que aprofundasse os processos de integração no campo político e social. Apesar da mudança, Mariano contrapõe o argumento de Saraiva e Ruiz referindo que os princípios, valores e tradições da política externa brasileira criam a imagem de que, independentemente das mudanças de governo, a política brasileira segue o mesmo rumo. Esta explicação encontra-se endereçada na solidez do Itamaraty (Mariano 2015). Como refere o antigo embaixador

Rubens Barbosa: *“A diplomacia brasileira tem uma forte tradição de continuidade e previsibilidade, mantida há mais de um século graças ao profissionalismo dos seus quadros e legitimidade que lhe tem sido tradicionalmente conferida pelo consenso das forças partidárias internas”* (Barbosa 1996).

As recorrentes contestações por uma maior abertura dos canais diplomáticos brasileiros permitiram uma maior interação com a sociedade, pelo que a aceitação das demandas sociais se tornaram fundamentais no espectro brasileiro. Rapidamente a opinião pública se tornou uma fonte de pressão com relativa estabilidade na política externa, provocando debates efusivos entre as elites e os públicos de massa (Mariano 2015). A própria definição do Mercosul não agradava às elites brasileiras, o que explica, em parte, a reticência inicial pelo projeto. As elites preferiam um modelo pouco estruturado, que interessasse ao seu próprio bem-estar e ao interesse nacional, facilitando a entrada de novos membros no bloco (Vigevani et al. 2008).

As crescentes dificuldades do Mercosul cimentaram várias posturas dentro do governo brasileiro como a do MRE que propunha a manutenção do tratamento da diplomacia como habitual em detrimento da de FHC. O modelo mais integracionista do Presidente permitiu apoiar os interesses domésticos mais relevantes da sociedade brasileira, ainda que camuflasse as reais intenções dos negociadores brasileiros. Esta tendência nacionalista seria reforçada por Lula que ambicionava uma reestruturação do Mercosul para um espaço de prosperidade social, político e económico, expressão que encontrava apoio nos principais setores internos, no apoio partidário, nas organizações sindicais e noutros setores não governamentais. Em 2005, a demanda doméstica brasileira por mais esforços governamentais na situação do Mercosul repercutiu-se na capacidade de intervenção nos assuntos internacionais advindas de críticas à política externa brasileira nos meios de comunicação social: *“Boa parte delas originava-se de manifestações de ex-membros do corpo diplomático ou de personalidades que, ao longo dos anos, tiveram contato direto ou alguma influência na formulação e discussão da agenda internacional brasileira”* (Mariano 2015, p.198).

Paulatinamente, a proposta da CASA que foi surgindo no debate sobre a integração regional ganharia defensores nos diversos interesses parlamentares, sindicais, de grupos organizados, movimentos de identidade latino-americana, sentimentos anti-norte-americanos, redes de organizações sociais, iniciativas de governos não-centrais, entre outros: *“Essas pressões atingem, de alguma forma, a relativa autonomia do Itamaraty na formulação da política externa e, conseqüentemente, a forma de gestão*

governamental dos assuntos relativos ao Mercosul” (Mariano 2015, p.201). Deste modo, importa referir a ideia evidenciada por Martins: o prestígio obtido a nível regional pelo Brasil incentiva a autoestima da população o que, conseqüentemente, se transforma em legitimação da participação brasileira. O apoio das elites é particularmente relevante neste sentido, pois os temas internacionais são mais complexos. A questão não se encontra no sentimento de solidariedade, mas sim no que estes irão ganhar com a participação brasileira nesta integração (Mariano 2015, Malamud 2005a, Malamud 2005b).

4.1.2. A Unasul e o CDS

A construção da Unasul em 2008 foi envolta em controvérsia, assim como vista como uma oportunidade para uma verdadeira integração dos países da América do Sul. Englobando os países-membros do Mercosul e da ALBA, a Unasul pretendia construir um espaço de integração, aprofundando os seus objetivos democráticos e sociais. Deste modo, a União ia mais além do que o Mercosul envolvendo uma miríade de temas desde a energia, a defesa, a saúde ou a educação. No entanto, o caminho seguido por esta nova iniciativa acabaria por estar envolto em torno da liderança brasileira. Ainda que tivesse sido aceite, na sua maioria, pelo contexto interno brasileiro, seria esse mesmo contexto que imobilizaria, de certa forma, algumas iniciativas únicas provenientes da integração regional, caso do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Sendo um projeto em torno dos desígnios brasileiros, a questão do apoio regional foi, novamente, posta em causa, inclusive pelas posições mais assertivas de Chávez que referia o papel benéfico da ALBA, da economia venezuelana e do que a liderança da Venezuela poderia conferir à região. Por fim, importa assinalar que, ainda que o Brasil tenha rejeitado aceitar a posição de hegemonia na região, jamais o conseguiria fazer na Unasul, quer pelo que pretendia da mesma, quer pela forma como executaria uma “hegemonia consensual”.

Num documento providenciado pelo Itamaraty podemos evidenciar a tendência regional do Brasil, assim como os objetivos que procurava endereçar com o desenvolvimento da União: *“O Brasil incentiva esse projeto não apenas por estar convicto dos benefícios para a inserção e a projeção do país e da região em um mundo cada vez mais multipolar, mas também porque se trata de objetivo determinado pela Constituição Federal à nossa política externa”* («União de Nações Sul-Americanas» 2017). No entanto, o Ministério não se equivoca ao invocar a razão regional como plausível para o apoio brasileiro a esta União: *“A criação da Unasul faz parte de processo recente de superação da desconfiança que havia entre os países sul-americanos desde os movimentos de independência, no século XIX (...) Quando do estabelecimento da Unasul,*

os países da região passaram a articular-se em torno de áreas estruturantes, como energia e infraestrutura, e a coordenar posições políticas” («União de Nações Sul-Americanas» 2017). Este ponto fora evidenciado quando referimos que a própria estrutura supranacional da Unasul era benéfica para a projeção da liderança brasileira.

No entanto, a integração desejada pela Unasul e pelo próprio Lula colocou uma multiplicidade de questões em torno da política interna e externa brasileira. É evidente que o sucesso da Unasul seria mais um vetor de sucesso externo brasileiro, uma vez que não só a região se expandiria, como o esforço investido por parte do Brasil na sua construção seria reconhecido pela comunidade internacional. Porém, como refere Israel Barnabé, apesar do mecanismo da Unasul estar organizado no formato intergovernamental, os interesses de países como o Brasil continuam a prevalecer. Deste modo, os interesses acabam por, inevitavelmente, chocar com os discursos pró-integração, considerando-os inválidos e apenas como uma ferramenta do jogo político brasileiro. Ainda que o anseio pela liderança regional provoque um sentimento brasileiro de avanço pela região, quanto mais essa liderança se consolida, maior será a alienação entre os interesses particulares do país e as verdadeiras necessidades da região (Barnabé 2011; Meunier e Medeiros 2013).

Grande parte da dificuldade brasileira em lidar com esta iniciativa espelha-se na sua incapacidade em responder às responsabilidades inerentes de um *paymaster*. Uma dessas dificuldades advém da integração do conceito de poder regional na política externa brasileira (Lima 2013). Embora nenhum Estado da região duvide das capacidades materiais e organizacionais brasileiras para projetar o poder regional, o país apresenta algumas dificuldades nessa afirmação, denotado na miríade de narrativas na qual o Brasil se apresenta como um intermediário político entre líderes neoliberais e pós-liberais (Figueiredo 2014). De forma a tentar contrariar essa deficiência em sustentar projetos regionais, o CDS surgiu como o melhor veículo para o Brasil expressar a correlação bastante íntima entre o pensamento comum de defesa da América do Sul e a política externa brasileira para a região: “*A integração sul-americana é, portanto, fundamental para a estratégia da política externa brasileira, porque os seus formuladores veem-na como um instrumento de acesso a mercados e como um mecanismo de fortalecimento do Brasil nas negociações internacionais*” (Leão e Morini 2017, p.223).

A CDS foi uma ideia do governo Lula para demonstrar a liderança do país na região. Com o objetivo de formar uma aliança semelhante à OTAN, que englobasse todos os Ministérios da Defesa e as FA dos países sul-americanos, a CDS era, maioritariamente,

envolta em ideias brasileiras. Mesmo na formulação desses objetivos, autores como Saint-Pierre identificam uma relação entre os aspetos figurados na Estratégia de Defesa Nacional Brasileira e a política do CDS nos artigos 18¹⁰¹ e 22¹⁰² (Saint-Pierre 2009). Porém, os objetivos propostos na CDS só seriam exequíveis através do consentimento com os demais países. Uma vez que o CDS e a Unasul se encontram inequivocamente interligados, ambos são expressões do interesse brasileiro em converter-se em ator global. Isto conduz os atores sul-americanos a optar ou pelo desinteresse da região, ou em procurar acordos de livre comércio com atores extrarregionais, ou trabalhar com o Brasil, ainda que extraíam maiores benefícios para a política deste país (Leão e Morini 2017).

No entanto, a questão pertinente que se impõe é: mesmo que os países sul-americanos trabalhem em conjunto com o Brasil, porque é que os líderes políticos não aprofundam a integração regional no Mercosul, na Unasul e no CDS? A resposta parece ser providenciada pelo contexto interno brasileiro em dois sentidos: por um lado, a integração regional continua dependente do Brasil aceitar a condição de *paymaster*. Segundo Burges, o Brasil beneficia mais do que qualquer outro país da região com a integração, mas não se encontra predisposto a arcar com os custos da mesma, ainda que essa tenha aumentado durante o período Lula com a criação do FOCEM e na busca de consensos políticos. Expressão deste último ponto foram os constantes instrumentos usados para atrair e investir para o desenvolvimento nacional através de uma estratégia revisionista e o ajuste do estilo de condução aos vizinhos regionais, a denominada “hegemonia consensual” (Burges 2008). Por outro lado, o Brasil apresenta alguma dificuldade em endereçar os recursos necessários para assumir a posição de *paymaster*, uma vez que os vários grupos da sociedade brasileira não estão dispostos a aceitar os encargos materiais e políticos necessários para fomentar essa liderança (Lima 2013).

4.2. O peso interno no envolvimento regional brasileiro

Considerando o envolvimento que os presidentes brasileiros, o Itamaraty e alguns setores internos foram dedicando às iniciativas regionais, importa perceber de que modo a relação interno-externo influenciou a política externa do Brasil para a região, em concreto, os mecanismos regionais. A primeira dimensão que importa relevar é a relacionada com o que se pretendeu durante a criação do Mercosul: o setor económico.

¹⁰¹ O Artigo 18 objetiva o estímulo da integração da América do Sul por intermédio da cooperação militar regional e o monitoramento de conflitos (Leão e Morini 2017).

¹⁰² O Artigo 22 prevê a possibilidade de desenvolvimento de produção de defesa em conjunto com os países vizinhos (Leão e Morini 2017 *apud* Ugarte 2010).

Para além de apresentar valores de trocas comerciais bastante elevados, a própria constituição do Mercado define as principais temáticas económicas. Como argumenta Burges, uma das características estruturais fundamentais do Mercosul é a ausência de instituições supranacionais que arbitrassem as disputas e as políticas que advieram do Tratado de Assunção. Deste modo, a iniciativa regional apresentava somente três corpos intergovernamentais: o Consejo Mercado Común (CMC)¹⁰³; o Grupo Mercado Común (GMC)¹⁰⁴; e a Comisión de Comercio del Mercosul (CCM)¹⁰⁵ (Burges 2009).

Ao não apresentar um corpo que permitisse assegurar a instituição supranacional, as disputas eram resolvidas com intervenção presidencial (Malamud 2005). Esta ação permitia um mecanismo de *feedback*, uma vez que as pressões domésticas dos setores económicos eram prejudicadas pela liberalização, que impelia por alterações nos níveis nacionais e regionais. No entanto, o Mercosul fora tolerado pelos setores interessados nas negociações regionais, ao permitir um passo importante em termos de trocas comerciais, principalmente, na exportação. Essa explicação era corroborada pela importância estratégica que o Brasil apresentava como mercado exportador para a Argentina, o Paraguai e o Uruguai.

Figura 4 – Percentagem de exportações nacionais para o Brasil

	1989	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	11.8	13.7	21.5	23.1	26.2	27.8	30.3	30.1	24.4	26.5	23.3	18.8
Bolivia	5.6	1.7	2.8	3.3	1.7	2.8	2.9	2.4	2.9	11.4	22.1	24.3
Chile	6.4	4.6	4.3	5.2	6.4	6.1	5.6	5.3	4.4	5.3	4.9	4.0
Colombia	0.4	0.8	0.8	0.7	1.1	1.1	1.1	0.9	1.4	2.2	1.4	0.9
Ecuador	0.4	0.4	0.7	0.2	1.2	0.9	0.5	0.8	0.4	0.4	0.3	0.2
Paraguay	32.5	26.3	29.7	32.3	46.7	49.9	40.1	34.4	31.7	38.6	28.1	37.1
Peru	3.5	4.7	3.7	4.2	3.1	4.1	3.8	3.2	2.9	3.3	3.2	2.6
Uruguay	27.6	17.5	22.8	25.9	33.3	34.7	34.8	34.1	24.9	23.1	21.4	23.2
Venezuela	2.0	1.8	2.4	3.4	3.9	3.2	4.2	3.9	4.1	3.6	2.7	2.4

Fonte: Burges, Sean W. 2009. «Brazilian Foreign Policy after the Cold War». *University Press of Florida*.

Assim sendo, não é surpreendente que o argumento de que as iniciativas regionais

¹⁰³ O CMC reunia as direções políticas dos formuladores da política externa e dos ministros da economia que expressavam as suas decisões sobre o processo integracionista;

¹⁰⁴ O GMC era uma agência constituída por oito membros que reunia representantes da política externa e económica para implementar tratados do bloco;

¹⁰⁵ A CCM assumia um papel técnico, usando dez comités para monitorar as negociações comerciais do bloco;

beneficiaram mais o Brasil seja validada. Na verdade, eram os próprios setores internos do Brasil que pressionavam os presidentes em insistir nas negociações regionais. O tamanho do mercado brasileira era, como refere Burges, usado como âncora para encorajar a expansão da atividade económica do país (Burges 2009).

Desde a entrada de FHC, a abertura do setor regional à sociedade endereçou os interesses dos setores empresariais, das elites políticas e da opinião pública misturada com a comunicação social. Como refere Marcel Merle, a diplomacia necessita de espelhar a totalidade de atores que têm algum tipo de influência na formulação e implementação da política externa do Estado (Merle 1976). Deste modo, existe uma necessidade de refletir os anseios do contexto interno no contexto externo. Se considerarmos que os temas de maior relevância são aqueles que conferem maior envolvimento social nas suas discussões, então podemos concordar com Mariano na sua referência ao debate público amplo gerado pela questão da ALCA: *“o empresariado, as organizações sindicais, os partidos políticos, as diferentes organizações da sociedade civil, com destaque para setores da Igreja Católica, além do próprio Congresso Nacional, manifestaram-se e interagiram com grande intensidade”* (Mariano 2015, p.75).

Essa posição por parte do contexto interno brasileiro seria mantida em duas ocasiões: com a presidência de Lula, e com a ocasião da criação da Unasul. Em ambos, a política externa brasileira encontrava-se numa vertente nacionalista e desenvolvimentista que permitiu a reformulação do Itamaraty e o aprofundamento da diplomacia presidencial. O próprio Lula era um acérrimo defensor da expressão da sociedade sobre os assuntos de teor regional e internacional, característica partilhada pelo PT:

“Eu sei que, às vezes, muita gente fica preocupada, porque depois dos presidentes falta uma quantidade enorme de entidades. É porque o Mercosul, para se consolidar definitivamente, não pode ser uma coisa apenas dos presidentes, ele precisa envolver os nossos dirigentes sindicais. [...] Nós precisamos envolver os nossos artistas, os nossos intelectuais [...], o que nós tivermos de sociedade organizada, na nossa região, para debater o Mercosul [...]” (Mariano 2015, p.196 *apud* Silva 2004).

Porém, este nem sempre foi um processo linear. Durante as grandes disputas no Mercosul, entre os quais do setor automobilístico, o Brasil foi obrigado a endereçar grande parte das preocupações argentinas, de forma a acomodar, o máximo possível, as suas reclamações. Estas ameaçavam a rutura do bloco do Mercosul e defendiam os setores

que apelavam pela sua manutenção e aprofundamento (Martins 2013).

Economicamente, o Brasil foi um dos maiores contribuidores para a região, o que se revelou num dilema interno: por um lado, ao contribuir para a estabilização do Mercosul, o país cimentava a sua posição como líder regional; por outro, em 1999, foi agravando a sua instabilidade macroeconómica. No entanto, FHC não hesitaria em assinar a declaração de São José de Campos¹⁰⁶ juntamente com o Presidente Carlos Menem. A grande preocupação de FHC era assegurar que a nova realidade macroeconómica no Brasil não desestabilizaria o bloco, demonstrando uma preocupação acrescida com a economia do Mercosul: “*Esforços políticos eram portanto apontados em assegurar que a retórica impertinente não criava pressão política imutável para as políticas comerciais restritivas com potencial para destruir o bloco*”¹⁰⁷ (Burgess 2009, p.106).

No entanto, as políticas nacionais, industriais e comerciais parecem exercer uma relativa influência nas negociações regionais e, por vezes, conflituam com diretrizes, acordos e normas internacionais. Deste modo, os mecanismos regionais necessitam de realizar um *trade-off* entre o que as políticas internacionais impelem de um Estado para que este não se isole do sistema internacional; e complementar os interesses nacionais desse mesmo Estado para que se evitem os conflitos comerciais entre as partes. No caso brasileiro, este desafio foi maior a partir da década de 90. A abertura e a liberalização económica motivada pela desregulamentação de mercados regionais e internacionais surgiram em detrimento do modelo de substituição de importações. Isto conduziu a um ajuste por parte das empresas brasileiras para sobreviver a um mercado competitivo internacionalmente: “*A inserção internacional do Brasil varia tanto de acordo com o quadro político e económico interno, como também com a evolução da economia mundial*” (Brum e Nogueira de Sá, s.d, p.9 *apud* Gonçalves 1993). Neste sentido, o setor industrial brasileiro demonstrado através da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial¹⁰⁸ tem denotado uma queda, fruto de várias restrições ao crédito e à concorrência internacional. Assim, o setor regional foi aumentando a sua importância, causa de uma íntima relação e preferência pelos setores dos seus vizinhos regionais.

Outro fator que conduz a uma preferência pelos acordos regionais centra-se na pressão internacional que os setores internos brasileiros sofrem. Grande parte das

¹⁰⁶ Na declaração, FHC referia que o dinheiro do BNDES seria meramente apontado para o Mercosul;

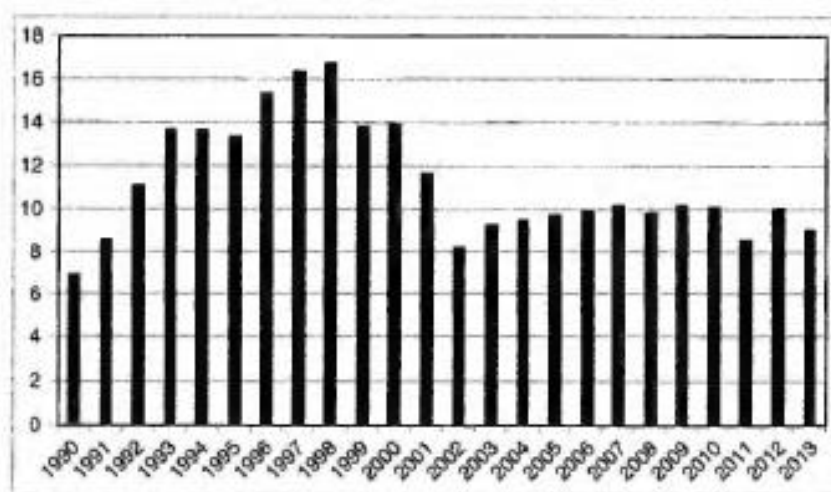
¹⁰⁷ Tradução livre do autor. No original “*Political efforts were thus turned to ensuring that cantankerous rhetoric did not create immutable political pressure for restrictive trade policies with the potential to destroy the bloc*” (Burgess 2009, p.106);

¹⁰⁸ A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial coordenava as suas políticas com as do comércio exterior para que o desenvolvimento económico seja atingido através dos processos de integração;

pressões internacionais comerciais vividas pelo Brasil são dirigidas na defesa de uma maior abertura do mercado, nomeadamente em produtos de alta tecnologia, na qual o Brasil nem sempre é forte. A política de integração regional, ainda que pretenda obter uma escala de produção mais elevada, dificulta as políticas industriais, uma vez que para a ampliação de um mercado é necessário perder liberdade de manobra nacional. Deste modo, o Brasil necessita de um consenso saliente entre os parceiros da regionais sobre a promoção da industrialização e do próprio setor industrial. Esse consenso permite o desenvolvimento e depende da operação das forças da oferta e da procura (Batista 1994).

O Mercosul, conforme indica Batista, se se refletisse num verdadeiro mercado comum, só seria exequível através de um processo de consultas aberto que envolvesse todos os segmentos da sociedade brasileira. No entanto, o apoio que estes setores demonstram ao Mercado é parcial, uma vez que representam pouco espaço para o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro¹⁰⁹. Neste sentido, existe uma tendência predominante de que o Mercado seja um instrumento adicional do alinhamento brasileiro ao modelo figurado nos organismos financeiros internacionais, mais do que uma ferramenta que o auxiliará a integrar-se nos mercados regionais e internacionais (Batista 1994).

Figura 5 – Trocas comerciais para o Mercosul (percentagem de troca total)



Fonte: Stuenkel, Oliver, e Matthew Taylor, eds. 2015. «Brazil on the Global Stage». EUA: *Palgrave Macmillan*.

4.3. As posições presidenciais sobre a integração regional

¹⁰⁹ Nenhum produto do Mercosul representa no Brasil mais de 6% do total das exportações brasileiras. Até mesmo o café, que ocupou dois terços da pauta brasileira, apresenta um valor modesto de 3% (Batista 1994, p.83);

4.3.1. Fernando Henrique Cardoso

A entrada de FHC na presidência brasileira permitiu um desenvolvimento regional em dois sentidos: por um lado, o conhecimento que vinha adquirindo enquanto Ministro da Fazenda permitiu-lhe gerar posições diplomáticas que seriam aplicadas durante o seu mandato; por outro, o reconhecimento das potencialidades regionais como trampolim para uma inserção internacional, nomeadamente nas organizações internacionais, conduziu a um interesse gradual em relação à região. No entanto, FHC demonstrou duas posições distintas em relação aos seus vizinhos e às principais iniciativas como o Mercosul. Para o Presidente, o engrandecimento do vetor regional seria necessário para combater as inconveniências provocadas pelo efeito da globalização.

Era preciso potencializar a globalização para que pudesse haver um salto para maior prosperidade e justiça social, uma vez que a globalização condiciona escolhas a nível nacional e externo. Deste modo, demonstrava que o Mercosul, que teria sido um espaço no qual o Brasil expunha a sua diplomacia, deveria incluir a integração regional como um pilar para contrariar as tendências danosas dos efeitos da globalização (Oliveira 2010 *apud* Cardoso 1996). Na tomada de posse do seu segundo mandato, FHC referia que o Mercosul deveria ocupar um papel preponderante para que o Brasil evitasse o isolamento. Assim, FHC deixava claro que o bloco regional era uma prioridade para a política externa, revelando a sua “*dimensão prioritária e irreversível de nossa diplomacia*” (A. Haffner 2017, p.134 *apud* Presidência da República 1999).

É possível identificar duas visões de FHC sobre o Mercosul. Segundo Haffner, no primeiro mandato, o Presidente apresentou uma postura mais conciliadora. O seu paradigma era espelhado na “autonomia pela integração” que constava pela preferência pelas iniciativas regionais e numa tangencial aceitação das propostas norte-americanas. As boas relações que estreitava com Clinton eram razão *sine qua non* para o Brasil ser reconhecido como a ponte entre as Américas. Porém, FHC rejeitou a associação da posição brasileira a uma de hegemonia regional. Temia que tal aceção prejudicasse as suas relações regionais que reestabelecera desde o Tratado de Iguaçu (A. Haffner 2017).

Com o segundo mandato, o sistema internacional e as relações com os EUA alteraram-se. A sinergia entre FHC e Bush modificou-se, e o ataque terrorista de 11 de Setembro de 2001 influenciou uma mudança na política externa dos EUA, afastando-se da América do Sul. Ainda que viesse a revelar o seu apoio aos norte-americanos através

da reativação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)¹¹⁰, FHC assumiria uma posição mais assertiva em relação à região. Demonstrava-se mais confiante na posição brasileira nas organizações internacionais, e desafiava a efetividade da construção da ALCA. Deste modo, no seu primeiro mandato, FHC procurava manter a estabilidade democrática no Brasil, advento que era ainda recente para a maioria dos setores. Assim, pautou pelo consenso como modo de obter a reeleição, exceção que foi realizada na Constituição de 1988¹¹¹; no segundo mandato, fruto dos eventos no contexto internacional, FHC procurou espelhar a vontade autónoma de expressão brasileira.

A partir da desvalorização do real em 1999, FHC manteve a opção pelo apoio e o compromisso, o que lhe permitiu priorizar as importações para a Argentina e para a Venezuela. Estas eram relevantes para o estabelecimento de projetos de integração física como redes de energia elétrica e gasodutos. O tema das infraestruturas materializar-se-ia na IIRSA e no nascimento das negociações para a CASA (A. Haffner 2017). Nos seus discursos, FHC relevava a tónica pela adesão aos “valores ocidentais” como a democracia, a igualdade e a liberdade para que fosse possível aderir aos principais temas em voga no sistema internacional. FHC reafirmava, portanto, a necessidade de combater a pobreza e, desse modo: *“não queremos armamentos, não queremos competições. Queremos, sim, solidariedade, novas formas de solidariedade para que nós possamos usar os instrumentos racionais de que dispomos, e os recursos materiais de que começamos a dispor, para mudar efetivamente, não o mundo em termos de ideias, mas a vida concreta da população mais pobre”* (A. Haffner 2017, p.139 *apud* Ministério das Relações Exteriores 1998, p.520).

Importa referir que, no que toca à região, a atitude de FHC era salientada pelo tom otimista e conciliador, evitando entrar em conflito em prol do sucesso da criação de mais iniciativas regionais. Por diversas vezes, seria possível observar essa dedicação de FHC à diversidade da região:

“[...] se desejamos caminhar para uma efetiva integração do hemisfério, devemos colocar-nos como tarefa a eliminação da diversidade que é injusta: a profunda desigualdade de renda e de condições de vida, tanto dentro dos países como entre os países. Nosso objetivo deve ser o de uma Comunidade das Américas. E

¹¹⁰ O TIAR foi um mecanismo criado durante a Guerra Fria (1947) que considerava que um ataque a um dos assinantes do Tratado seria considerado um ataque a todos;

¹¹¹ A Constituição de 1988 considerava, até 1999, que um Presidente só poderia cumprir um mandato;

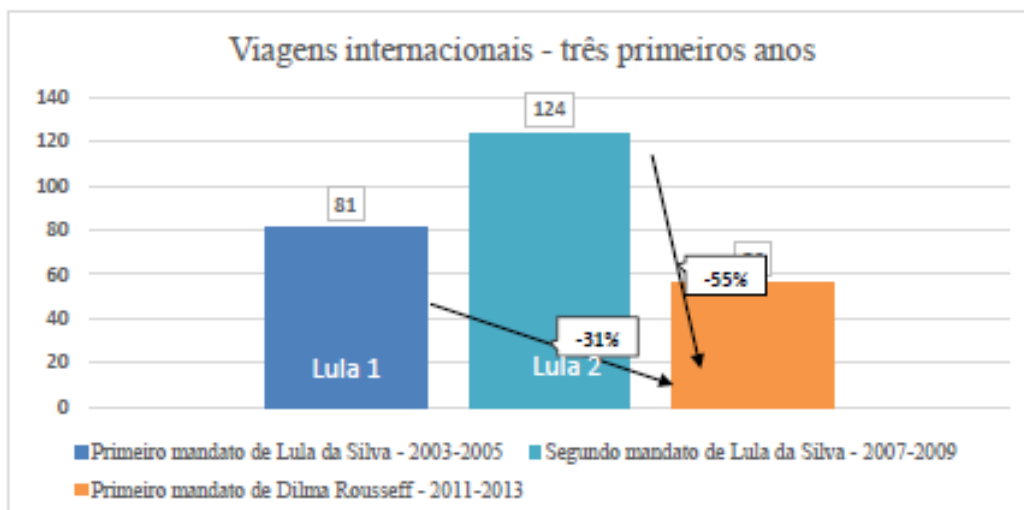
‘comunidade’ pressupõe consciência de um destino comum e, portanto, eliminação de assimetrias e garantia de oportunidades iguais para todos. Pressupõe também reconhecer que os caminhos históricos de cada povo para moldar suas instituições económicas são variáveis [...]’ (A. Haffner 2017, p.141 *apud* Presidência da República 2001, p.243).

4.3.2. Lula da Silva

Lula demonstrou uma posição mais incisiva, ativa, e controversa, ainda que integracionista. Nos mecanismos regionais, não hesitou em associar-se às preocupações do PT pelos países em desenvolvimento, à luta contra a pobreza e à desigualdade, assim como o sucesso interno que as iniciativas brasileiras tinham vindo a demonstrar nas negociações regionais e internacionais. Influenciado por um discurso mais sindicalista e próximo do povo, Lula era crítico de grande parte dos arranjos internacionais e do malefício que estes provocavam na região. Durante os seus dois mandatos, Lula manteve a mesma postura em relação aos arranjos regionais e de desafio aos EUA. No entanto, este pareceu, diversas vezes, estar afastado da região em detrimento de um maior interesse nas organizações internacionais como era o caso da ONU, nas quais estabelecia alianças extrahemisféricas. Não obstante, a sua influência fora fulcral quer para o desenvolvimento do Mercosul, quer para a criação da CASA.

Uma das principais *nuanças* em relação ao governo de FHC seria, nomeadamente, o não receio em ocupar um papel de liderança na região. Como indicava o Presidente, o Brasil não pretendia ser uma hegemonia sem precedentes em relação ao restante continente, mas se o país representava uma proeminência em termos económicos, comerciais e internacionais, então não haveria nenhum motivo para não assumir esse papel, e ser o rosto da América do Sul para o mundo (A. Haffner 2017). Essa busca pela liderança conduziu à intensificação da relação com os seus vizinhos regionais, denotado no crescente número de visitas oficiais a estes países. Estes dados justificam a criação da Subsecretaria Geral da América do Sul, e a ampliação das relações com o continente numa abordagem alargada aos discursos das relações Sul-Sul.

Figura 6 – Aumento do número de visitas oficiais durante a presidência de Lula



Fonte: Cornetet, João Marcelo Conte. 2014. «A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade». *Conjuntura Austral* 5 (24): 111–50.

Deste modo, esse interesse noutros projetos parecia revelar uma perda do ímpeto do Mercosul no espaço da agenda de Lula, papel que seria ocupado pela CASA. No entanto, durante a XXIV Reunião da Cúpula do Mercosul, Lula referia o papel nevrálgico deste na integração sul-americana. A verdadeira integração do Mercado seria somente possível indo além dos mecanismos aduaneiros, conferindo prioridade à implementação de políticas de integração produtiva, bem como estimulando parcerias com o apoio do BNDES. Consequentemente, outro dos pilares da construção do Mercosul seria a efetiva abertura às sociedades para a discussão sobre as suas diretrizes: “*Ele tem a vocação de ser um efetivo espaço de integração económica, política, cultural e de construção de uma nova e ampliada cidadania*” (FUNAG, sem data, p.47 *apud* Silva 2005). Adicionalmente, no seu discurso de abertura da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, Lula destacava que a integração física seria o próximo passo da integração regional. Assim, o Brasil participaria em objetivos que efetivassem essa posição como era exemplo a Rodovia Interoceânica juntamente com o Peru e a Bolívia. Acreditava que a união e o diálogo eram as respostas para os desafios do sistema internacional e, desse modo: “*Unidos, estaremos melhor habilitados para fazer valer nossos interesses coletivos e contribuir para uma ordem internacional mais democrática e equitativa*” (FUNAG, sem data, p.59 *apud* Silva 2005).

No fundo, Lula pretendia que a América do Sul fosse politicamente estável, próspera e unida, baseada em ideias democráticas e na justiça social. Desse modo, o apoio

aos arranjos institucionais era fulcral para que o verdadeiro sentido de identidade entre o Mercosul e a América do Sul florescesse. Assim, referia que a união seria necessária para que se resolvesse autonomamente as contradições: “*O Mercosul iniciou um processo de transformação de nossa região. Exerceu atração sobre todos os países da América do Sul*” (Silva 2007, p.2). A América do Sul era, portanto, a prioridade. Num mundo que se formava em torno de blocos regionais, o continente ainda não desenvolvera a habilidade para negociar. Segundo Lula, a região teria de fazer aquilo que a América do Norte havia feito no século XIX: estabelecer uma integração física da região, sendo capaz de negociar com o mundo (Ministério das Relações Exteriores, s.d).

A integração das infraestruturas da região representava uma nova oportunidade para as trocas e relações mais próximas entre os países, assim como uma forma da América do Sul participar numa economia globalizada. Neste sentido, o Mercosul deveria ser visto como uma extensão económica da região, nos quais os investimentos e parcerias seriam vistos como uma política industrial comum. A relação com a Argentina seria fulcral para o estabelecimento desta integração regional como ficaria representado nos acordos em várias áreas de interesse mútuo como o Dia da Amizade Argentina-Brasil, e na procura de novos mercados: “*abrir novas fronteiras de trocas internacionais, atraindo investimento e internacionalizando os nossos interesses negociais*”¹¹² (Ministério das Relações Exteriores, s.d, p.56 *apud* Silva 2005).

Assim, é possível identificar dois elementos na visão de Lula no que concerne ao Mercosul. Primeiro, a defesa do Mercosul como uma instituição democrática e participativa, criando instituições comuns, políticas sociais bem-coordenadas e parcerias na área da educação e da cultura. Seria um espaço que envolvesse os temas industriais, agrícolas, científico-tecnológicos, assim como a dimensão social que garanta a livre circulação de pessoas *a la* Espaço Schengen. Para Lula, o Mercado deveria transparecer uma área de valores e tradições comuns entre os membros. A criação do seu parlamento auxiliaria no robustecimento da dimensão política e contribuiria para a consolidação do sentido de cidadania regional, bem como um sentido de identidade para com a região. No fundo, o Parlamento revigorava a democracia representativa e a legitimidade social para a integração (Ministério das Relações Exteriores, s.d); segundo, a sua vocação diplomática e de defesa da luta contra a fome e a pobreza eram refletidas no panorama

¹¹² Tradução livre do autor. No original “*opening up new foreign trade frontiers, attracting investment and internationalizing our business interests*” (Ministério das Relações Exteriores, sem data, p.56 *apud* Silva 2005);

regional pelo que, após as crises económico-financeiras que o sistema internacional enfrentou, Lula denotou a resiliência dos países sul-americanos, afirmando que:

“a região amadureceu coletivamente. Nossas políticas se guiam pelo respeito à diversidade, e estamos corrigindo assimetrias que prejudicam os parceiros menores. Sica, Caricom e Unasul, da mesma forma que o Mercosul, são exemplos de uma nova concepção de integração. Representam reais opções de governança regional que contribuem para a construção de um mundo multipolar, regido pelos princípios do multilateralismo” (A. Haffner 2017, p.154 *apud* Presidência da República 2009, p.2).

4.3.3. Dilma Rousseff

Dilma manteve a mesma trajetória dos seus antecessores. Desde o início do seu mandato que as iniciativas regionais continuaram a ocupar um papel preponderante na formulação da política externa brasileira. Essas seriam reforçadas pelos organismos regionais como o Mercosul, a Unasul e a Cepal. Dilma adotaria a ideologia do PT, posição refletida no modo como agiu perante os desafios que o sistema internacional foi colocando, e conforme o modo como a região foi visualizando a evolução da integração. O objetivo de Dilma era continuar a abordagem às tendências regionalistas iniciadas em 1985, conjugando-a com a construção de um bloco regional de poder relevante o suficiente para exercer voz junto das organizações internacionais. Desse modo, quer o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), quer o próprio BNDES, ocupariam um lugar fundamental nesse sentido, bem como o aprofundamento da relação com países como a Venezuela.

Apesar de manter alguns dos pilares seguidos por Lula através de uma via revisionista das instituições regionais, representando os países do Cone Sul e da liderança regional, a política externa de Dilma sofreu alterações nas suas prioridades: *“A América do Sul deu lugar a uma ambição alargada de construção da liderança entre as nações do Sul, inclusive países da África”*¹¹³ (Gratius e Saraiva 2016, p.3). Mais, Dilma era constantemente afetada pela falta de apoio interno e regional, o que se espelhava na diminuição do seu espaço de manobra: *“Lula, por exemplo, fez várias promessas sobre o papel que o Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social jogaria no*

¹¹³ Tradução livre do autor. No original *“South America has given way to a broader ambition to build leadership amongst Southern nations, including countries from Africa”* (Gratius e Saraiva 2016, p.3);

financiamento do desenvolvimento das infraestruturas regionais e projetos de desenvolvimento na América Latina e África”¹¹⁴ (Hochstetler 2016).

Por diversas ocasiões, como no discurso proferido na cerimónia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores em 2011, Patriota aludiu a diversos pontos sobre a integração regional no mandato de Dilma. Nessa cerimónia, o Ministro referia a continuação do entorno na região sul-americana através do Mercosul e da Unasul para que fosse exequível manter a paz e a democracia nas classes políticas, nos setores privados, bem como nas sociedades. No entanto, ao intensificar a relação com os países da região, isso não seria razão para o afastamento de outras áreas com quem o governo pretendia pluralizar as suas relações comerciais, de investimento e de diálogo político (Pimentel 2013). Deste modo, a agenda de Dilma procurava conciliar as duas forças em questão (regional e internacional) numa única força centrípeta.

No entanto, porquanto Lula não temia em afirmar o papel de liderança do Brasil, Dilma faz lembrar FHC. Ao invés de manter essa assunção, preferia a partilha do poder por todos os membros da América do Sul. Este posicionamento não impedia que a Presidente não perseguisse o aprofundamento de grande parte das iniciativas regionais. Numa entrevista concedida ao boletim “Em Questão”, Patriota referia que o Mercosul vai além do espectro económico na região, uma vez que releva a construção de confiança mútua entre os seus membros, assim como o aprofundamento do diálogo político. Neste sentido, era uma ferramenta para tratar de questões inseridas no vetor de políticas públicas como a agricultura, a saúde e a educação (Pimentel 2013).

Assim, considera fundamental a integração regional em dois sentidos: (1) como projeto fundamental para a intensificação das relações do Mercosul com o Cone Sul, pois permitiria o aprofundar de laços políticos, económicos e sociais; (2) o comércio e as trocas intra-América do Sul continuaria intenso mesmo num contexto internacional marcado pela crise económica, o que contribui para uma espécie de blindagem face aos efeitos nefastos da mesma (Pimentel 2013). Em conjunto, estes dois pilares, espelhados no Mercosul, despertariam o interesse de várias regiões do mundo como a Austrália, a Turquia e os países do Médio Oriente, de África e da Ásia.

Esse contexto regional necessitava, todavia, de ser aprofundado. Um país afetado pela crise internacional de 2008 necessitaria de continuar a estabelecer relações com os

¹¹⁴ Tradução livre do autor. No original “Lula, for example, made many promises about the role that the Brazilian National Economic and Social Development Bank would play in financing regional infrastructure development and development projects in Latin America and Africa” (Hochstetler 2016);

países em desenvolvimento onde existe uma maior concentração do dinamismo da economia internacional. No entanto, isso não significaria abdicar das parcerias com os principais mercados. Facto disso seria a crescente importância que o Brasil conferia ao panorama regional: *“O mercado interno brasileiro e o mercado ampliado do Mercosul, ao qual se somará o futuro mercado ampliado sul-americano, constituem património que merece ser cada vez mais valorizado”* (Pimentel 2013, p.436 *apud* Patriota 2011). Para que este pilar fosse exequível, Patriota admitia a necessidade do Brasil conhecer melhor os seus vizinhos: *“precisamos desenvolver um conhecimento, uma expertise aprofundada sobre cada país, individualmente”* (Pimentel 2013, p.195 *apud* Patriota 2011). Assim sendo, a adesão da Venezuela ao bloco seria fulcral ao despertar os setores brasileiros e os países da região dos benefícios significativos do continente: *“Em primeiro lugar, ampliará o alcance do Mercosul até o extremo norte da América do Sul (...) Em segundo lugar, a Venezuela é uma economia importante na América do Sul, pela sua capacidade energética, pelo tamanho de seu mercado consumidor, por seu potencial agrícola e industrial”* (Pimentel 2013, p.174 *apud* Patriota 2011).

Num período onde a principal temática do sistema internacional era a crise económico-financeira, a Presidente referia que, contrariamente ao que acontecera noutros países, a América do Sul tinha conseguido aprender com o passado, e constituído um novo modelo através do crescimento com distribuição de renda e do setor bancário sob controlo. As suas economias deveriam, portanto, apoiar-se no crescimento compartilhado, no compromisso sustentável e inclusivo. Deste modo, Dilma encarava o Mercosul como uma ferramenta de proteção e contradição ao desafio imposto pelo sistema internacional, pelo que conferir prioridade ao âmbito regional significaria:

“primeiro, desenvolver cadeiras produtivas distribuídas territorialmente entre os países do Mercosul; segundo, construir mecanismos comuns que defendam nossas economias de práticas ilegais e fraudulentas, tais como subfacturamento, desvio de origem e dumping, por exemplo (...) Terceiro, ampliar o alcance da lista de produtos excluídos na Tarifa Externa Comum, como foi a decisão desta reunião do Mercosul permitindo uma nova gestão flexível, integrada e estratégica do comércio regional. Quarto, construir novos mecanismos de financiamento e ampliar os existentes, para fomentar o investimento e o comércio intrabloco. Quinto, estreitar os laços de cooperação entre as

economias da região, visando fomentar a nossa competitividade”
(Planalto 2011).

Dilma considerava que este objetivo seria somente concretizado através de uma união maior que reduzisse as assimetrias. Este era um desafio histórico de fortalecimento e crescimento social e democrático pois o Mercosul: *“é fundamental para a nossa região, para os nossos países e para os nossos povos”* (Planalto 2011). Em 2015, Dilma reconhecia a dificuldade no panorama dos países sul-americanos e o seu empenho nas reformas domésticas, pelo que o Mercosul se apresenta como uma das ferramentas mais relevantes nesta estratégia. Deste modo, era necessário fortalecer o intercâmbio entre os países, retomando a fluidez das trocas entre os sócios do Mercosul para que se reforçassem estes laços: *“Precisamos encontrar novos caminhos para a inserção competitiva de nossas economias nas cadeias de valor, ampliando a presença do Mercosul no mundo, fortalecendo as indústrias, gerando empregos de qualidade e ampliando a qualidade de vida de nossa população”* (Planalto 2015a).

Por fim, importa lembrar que a integração regional era um ponto nevrálgico da política externa brasileira e para o desenvolvimento dos países da região, uma vez que: *“Acho que a integração regional das nossas economias funciona como um fator que expande as nossas fronteiras, expande as nossas oportunidades, expande as nossas economias. Daí porque o Brasil se dedicou, nos últimos anos, a investir fortemente na integração de infraestrutura”* (Rousseff 2015).

Deste modo, o envolvimento brasileiro na região auxilia-nos na resposta ao ponto inicial da nossa investigação. Apesar de grande parte dos constrangimentos enfrentados serem derivados de fatores externos, como é o caso da hegemonia norte-americana, as crises económicas, humanitárias e securitárias dos países da América do Sul, ou mesmo a incapacidade em obter o apoio ao seu engrandecimento internacional, estes não justificam o caminho seguido na região. Quer seja por influência de valores e tradições, pela diplomacia presidencial ou pelos setores internos que consideram a integração sul-americana como um modo de dissipar o tempo e os recursos do Brasil que poderiam ser usados em questões internas ou internacionais, parece ser o contexto interno aquele que maior influência demonstra na condução e formulação da política externa brasileira.

As diversas análises aqui abordadas permitem clarificar algumas questões referentes à relação entre a política interna e política externa. Na sua aproximação à região, o Brasil invoca novos atores e interesses que moldam a sua trajetória quando lidam com mecanismos como o Mercosul e a Unasul. Apesar de encontrarmos, igualmente,

setores de pressão como acontece no Capítulo 2 com o agronegócio e a agroindústria, e no Capítulo 3 com as FA e a contextualização histórico-cultural que envolve as decisões brasileiras nas intervenções humanitárias na ONU, no presente capítulo existe um conjunto de fatores internos, como a diplomacia presidencial que influenciou a formulação da política externa para a América do Sul. Deste modo, importa destacar alguns pontos em relação a este tema: (1) tal como acontece nas negociações comerciais, em algumas negociações de mecanismos regionais existe uma influência de setores internos, nomeadamente os que envolvem o comércio brasileiro como o setor automobilístico; (2) as ambições internas do Brasil acabam por influenciar e constranger as potencialidades presentes nos mecanismos como o Mercosul e a Unasul. Vários autores afirmam que o Brasil apenas se envolve na região para o seu próprio benefício interno e internacional; (3) ao contrário do que acontece nos outros dois capítulos, na formulação da política externa para a região, o Brasil é fortemente influenciado pelos ideais dos seus presidentes e, por conseguinte, da diplomacia presidencial como se observou na disputa do açúcar e no modo como foi possível guiar o apoio à entrada da Venezuela no Mercosul. Porém, grande parte das iniciativas regionais falham pela incapacidade interna brasileira em gerir a sua economia para conseguir equilibrar e circuncisar a pobreza do país e manter a sua função de *paymaster* nas iniciativas que são por eles propostas.

CONCLUSÕES

O comportamento brasileiro desde 1990 foi marcado por um maior interesse na integração internacional, nomeadamente, nos fóruns internacionais mais relevantes como a ONU e a OMC. A existência de uma matriz diplomática fundada em valores e ideais permitiu-lhe um lugar privilegiado junto da comunidade internacional, lugar esse reforçado pela sua exímia diplomacia. Contudo, em várias ocasiões, o Brasil recuou nas posições que vinha defendendo, como nas negociações da ALCA e do Mercosul.

O presente trabalho analisou a interação entre a política interna e o contexto externo por forma a avaliar o seu impacto na política externa do Brasil. Deste modo, o argumento do realismo neoclássico, segundo o qual a política interna e os seus atores desempenham um papel preponderante na definição da política externa e o jogo de dois níveis de Putnam, que argumenta a interação entre estes dois vetores assim como a relevância da aceitação das negociações por um dos denominados níveis, guiaram a investigação realizada. Com base na pergunta de partida: “qual o papel que o contexto interno desempenhou na formulação da política externa brasileira e consequentemente na inserção internacional do país no período 1995-2016?”, com o presente trabalho procurou-se averiguar as seguintes hipóteses:

- *Hipótese 1: A política interna ocupa um papel preponderante na definição da política externa brasileira.*
- *Hipótese 2: As alterações observadas no sistema internacional influenciaram o rumo da política externa brasileira entre 1995 e 2016.*

Partindo dos pressupostos teóricos apresentados, o peso do contexto interno e do contexto externo na política externa do Brasil foi analisado em três áreas nas quais o Brasil tem uma atuação bem delineada. No Capítulo 2 observa-se a evolução das negociações comerciais internacionais, nomeadamente, no caso da ALCA e das disputas da OMC. No Capítulo 3 foram tratadas as questões humanitárias e securitárias, assim como as operações de paz nas quais o Brasil participou, caso da MINUSTAH e da UNIFIL. No Capítulo 4, analisaram-se as posições brasileiras face aos mecanismos regionais como o Mercosul e a Unasul. Em todos os capítulos, a análise dos discursos proferidos por FHC, Lula e Dilma constituíram um elemento fundamental na exploração da relação. Deste modo, verificou-se a tendência para uma variação do entrosamento presidencial com as questões internacionais conforme a predisposição de cada um.

Após um longo período de instabilidade pós-redemocratização, em 1995, o país

procurou perseguir as suas ambições de *global player* ao inserir-se nos temas de maior relevância como os direitos humanos, as questões ambientais ou a defesa da não-proliferação. Porém, os desafios apresentados a partir do fim da Guerra Fria conduziram a alterações geopolíticas que se transpuseram na hegemonia norte-americana e na emergência de tendências regionalistas, na qual a América do Sul se engloba. Na região, como fomos observando ao longo do Capítulo 4, o Brasil procurou estabelecer um eixo fundamental da sua política externa, de forma a se coadunar com os restantes objetivos internacionais. Internamente, o país conheceu diversas alterações na sua organização burocrática, na sua ideologia partidária, assim como nas suas prioridades e paradigmas. A ascensão da diplomacia presidencial em complementaridade com a relevância do Itamaraty, os ideais do PT, e as diferentes percepções de FHC, Lula e Dilma são exemplos do que foi observado na investigação. Foram os discursos políticos enunciados pelos presidentes aqui expostos que nos permitiram compreender de que modo os vetores que decidimos explorar eram os mais proeminentes da política externa brasileira. Assim, as negociações comerciais eram um elemento de debate intrincado, principalmente após a sugestão da ALCA por parte dos EUA; as operações de paz correlacionavam-se com os objetivos pretendidos no CSNU; e a região sul-americana era a ponte necessária para a expansão da imagem brasileira internacionalmente.

Uma vez que a investigação procurou compreender a variável explicativa para as alterações na política externa brasileira, foi possível observar o peso de diversas condicionantes internas como lóbis, setores de interesse com representação no sistema político brasileiro, influência do próprio desenho da coligação presidencial brasileira e consequentes ideais dos partidos correspondentes aos presidentes em questão, assim como os próprios interesses de cada um. A análise permitiu-nos, portanto, verificar que, em diversos debates, os negociadores brasileiros foram restringidos pela constante necessidade de equilibrar as demandas sociais e políticas internas com aquilo que a comunidade internacional de si esperava.

Paralelamente, o período enunciado entre 1995 e 2016 conheceu uma das maiores turbulências no sistema internacional e no próprio desenho da política externa brasileira. O atentado terrorista de 11 de Setembro de 2001 que alterou a relação entre EUA e Brasil, a *pink tide* sul-americana que marcou a instabilidade das eleições brasileiras em 2002, as crises económico-financeiras em 2008 e 2012, a Primavera Árabe e a própria ascensão da China como potência global colocaram crescentes desafios aos líderes brasileiros. No Capítulo 2, constatou-se o modo como Dilma, contrariamente a Lula, foi perdendo os

seus aliados no G20 e nos BRICS face a uma necessidade de estabilizar o país economicamente, porquanto no Capítulo 3 se atesta a mesma relutância na relação com os países árabes.

Regionalmente, as posições mais assertivas dos vizinhos venezuelanos, as ambições argentinas e as dificuldades no estabelecimento de mecanismos de integração regional colocaram diversos obstáculos comerciais ao Brasil no Mercosul e na Unasul, conforme exposto no Capítulo 4. Deste modo, a segunda hipótese: “as alterações observadas no sistema internacional influenciaram a política externa brasileira” é parcialmente validada. No entanto, se analisarmos o quadro dos constrangimentos que a investigação foi apresentando ao longo dos três capítulos, conclui-se que o sistema internacional *per si* não explica as flutuações brasileiras, ainda que o seu contributo seja fulcral e, de certo modo, interaja com a outra hipótese apresentada.

Neste sentido, a primeira hipótese que afirmava que “a política ocupa um papel preponderante na definição da política externa brasileira” é validada através dos três capítulos apresentados, nomeadamente, no Capítulo 2 e 3 que demonstram os diversos interesses por detrás das posições defendidas pelo Brasil nas negociações comerciais e nas suas intervenções humanitárias. O que se verificou foi que, embora o sistema internacional tenha constrangido a política externa brasileira nas áreas aqui analisadas, essencialmente durante o período da presidência de Dilma, a maior variação das suas posições foram resultado das constantes pressões internas que os negociadores não podiam descurar e das posições presidenciais que FHC e Lula apresentaram na designada “autonomia pela integração” ou “autonomia pela diversificação”, respetivamente.

Consequentemente, a investigação permitiu definir fatores de influência em cada um dos capítulos apresentados que permitem corroborar a hipótese aqui validada.

No Capítulo 2, correspondente às negociações comerciais internacionais, quer fosse na OMC quer na própria questão da ALCA, as posições brasileiras sofreram constantes avanços e recuos. Na OMC, a insistência na reforma da Ronda de Doha em 2004 foi fruto de uma constante defesa brasileira pelos ideais da autonomia e da igualdade comercial para com os países do Terceiro Mundo. De 2002 a 2004, período que corresponde aos primeiros anos da presidência de Lula, esta posição foi reforçada pela sólida influência da ideologia do PT. Lula reforçou frequentemente as movimentações económicas e comerciais brasileiras justificando-se com o sucesso interno das medidas sociais como o *Bolsa Família* e o *Fome Zero*. Por outro lado, foi por ingerência dos lóbis do agronegócio e agroindustrial que o Brasil recuaria posteriormente na Ronda e que

causaria uma dissidência com a Índia. No mesmo sentido, a questão da ALCA sofreu uma enorme estagnação uma vez que os interesses do lóbi do agronegócio, que apresenta uma expressão elevada no contexto interno brasileiro, flutuaram entre a aceitação da proposta e a rejeição sobre certos parâmetros da mesma até à rejeição total do projeto.

No Capítulo 3, no qual abordamos as intervenções brasileiras nas operações de manutenção de paz da ONU, a posição brasileira foi influenciada por questões histórico-culturais. Como se observou, os princípios vestefalianos foram veementemente defendidos pelos brasileiros e reforçados pelos ideais de política externa do Barão do Rio Branco e de San Tiago Dantas que, até ao presente, se mantém intrínsecos na diplomacia brasileira. Este ponto é fundamentado pelo modo como surge na Constituição de 1988, assim como pelo constante anseio brasileiro em ser um dos membros permanentes do CSNU. Outro ponto fundamental do contexto interno brasileiro neste sentido foi o interesse das FA e de alguns grupos de interesse. Por um lado, as intervenções humanitárias, nomeadamente, a MINUSTAH e a UNIFIL permitiram ao setor militar replicar algumas das técnicas usadas no território brasileiro, ao mesmo tempo que contribuía com ensinamentos relevantes para as próprias FA. Por outro lado, o facto do Brasil ser um acérrimo defensor da não-intervenção e da não-indiferença na relação interestatal provocou debates internos para o seu afastamento dessas intervenções, como aconteceu com o Manifesto apresentado em relação à MINUSTAH em 2004.

No Capítulo 4, referente aos mecanismos regionais e à posição brasileira na região, verificamos uma forte atuação presidencial, assim como os interesses comerciais e internacionais brasileiros. FHC e Lula consideravam que a região era o principal vetor pelo qual o Brasil deveria exprimir a sua aptidão para guiar o Cone Sul e as relações Sul-Sul, demonstrando as condições necessárias para se apresentar como potência regional. No entanto, o país foi estrangido pela sua incapacidade interna em termos económicos, ao não conseguir sustentar grande parte dos projetos que os restantes países assim requeriam de um Estado que queira obter a liderança regional. Contudo, a forte aposta no Mercosul e na Unasul foi defendida por duas razões: primeiro, porque como demonstram as estatísticas apresentadas, o Brasil beneficiava fortemente do comércio desigual que existia com os vizinhos sul-americanos; segundo, o país ganharia muito mais com as iniciativas de integração regional do que qualquer outro dos países na região.

Mais uma vez indicia-se que a análise dos discursos oficiais e das visitas permitiu concluir de que modo o compromisso assumido por cada um dos presidentes conduziu a uma maior ou menor potencialização da política externa assim como invocar os temas de

maior relevância. Assim, durante o período FHC e Lula o Brasil apresentou uma trajetória ascendente nas suas iniciativas externas presente na assertividade, na autonomia, na diferença que marcava através da diplomacia e dos projetos que em nada temia em assumir sozinho como fora o caso do Acordo Tripartido de Teerão. Com Dilma, o Brasil conheceu uma face descendente, afastada da política externa e muito mais constrangida pela influência dos interesses internos que surgiram no período em questão.

O presente trabalho de investigação procura contribuir para um debate generalizado sobre a relação interno-externo na formulação da política externa do Brasil, que muito tem sido trabalhado pela bibliografia. No entanto, esta restringe-se somente a alguns temas ou períodos, não aprofundando o que justifica flutuações nas negociações tão intensas num país com tanto potencial externo como é o Brasil. Nesta investigação não consideramos que o explorado esgote este tema, até porque elaboramos uma restrita seleção de áreas de interesse brasileiro. Deste modo, este deve e pode ser considerado como mote para investigações futuras, nomeadamente, explorando outras áreas para além das aqui apresentadas. Simultaneamente, existiria ainda espaço para a exploração de outros fatores de influência na formulação política externa brasileira quer do período apresentado, assim como do período referente à presidência de Michel Temer.

BIBLIOGRAFIA

FONTES PRIMÁRIAS

Ministério das Relações Exteriores. 1992. «Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a Comunidade Européia e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). — Sistema Atos Internacionais». Acedido a 5 de Maio de 2017. <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-de-cooperacao-interinstitucional-entre-a-comunidade-europeia-e-o-mercado-comum-do-sul-mercosul/>.

Assembleia Constituinte. 1999. «Constituição da República Bolivariana da Venezuela».

Câmara dos Deputados. 1988. «Constituição da República Federativa do Brasil».

Partido dos Trabalhadores «Estatuto Nacional do PT». 2015. Acedido a 22 de Fevereiro de 2017. <http://www.pt.org.br/biblioteca/institucional/>.

FUNAG. 2008a. «Discursos Seleccionados do Presidente Itamar Franco». FUNAG.

———. 2008b. «Discursos Seleccionados do Presidente José Sarney». FUNAG.

———. sem data. «Discursos Seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva». FUNAG.

«IMC Brazil - Manifesto da Campanha : Não ao envio de tropas do Brasil ao Haiti». 2004. Acedido a 28 de Junho de 2017. <http://www3.brasil.indymedia.org/en/red/2004/04/277171.shtml>.

Marcondes, Danilo. 2009. «Entrevista com Ricardo Seitenfus». *Análise de Conjuntura OPSA*, n. 9 (Agosto): 1–16.

Parlamento Europeu. 1994. «O Acordo Agrícola no Âmbito da OMC. Acedido a 14 de Abril de 2017 http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.7.html.

Oliveira, Miguel Darcy de. 2010. «Discursos Seleccionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso». FUNAG.

Parceiros pela Paz. 2011. «Exército é a garantia da segurança pacífica, diz Dilma». Acedido a 20 de Abril de 2017. <https://parceiropelapaz.wordpress.com/2011/04/19/exrcito-a-garantia-da-segurana-pacifica-diz-dilma/>.

Pimentel, José Vicente de Sá. 2013. «Política Externa Brasileira: Discursos, Artigos e Entrevistas (2011-2012)».

Portal do Planalto. 2011. «Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante a XLII Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados». *Biblioteca*. Acedido a 26 de Abril de 2017. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-a-xlii-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-montevideu-uruguai>.

———. 2015a. «Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante participação no Foro Empresarial das Américas - Unindo as Américas: Integração Produtiva para o Desenvolvimento Inclusivo - Cidade do Panamá/Panamá». Página. *Palácio do Planalto*. Acedido a 26 de Abril de 2017. <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-participacao-no-foro-empresarial-das-americas-unindo-as-americas-integracao-produtiva-para-o-desenvolvimento-inclusivo-cidade-do-panama-panama>.

———. 2015b. «Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura da 48ª Cúpula do Mercosul - Brasília/DF». Página. *Palácio do Planalto*. Acedido a 26 de Abril de 2017. <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-da-48a-cupula-do-mercosul-brasilia-df>.

———. 2016. «Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Ato do Dia do Trabalhador- São Paulo/SP». Página. *Palácio do Planalto*. Acedido a 22 de Fevereiro de 2017. <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-ato-do-dia-do-trabalhador-sao-paulo-sp>.

Silva, Lula da. 2007. «Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Reunião de Cúpula do Mercosul»

«Summit of the Americas Plan of Action». 1994. Acedido a 13 de Abril de 2017.
<http://www.summit-americas.org/miamiplan.htm#9>.

FONTES SECUNDÁRIAS

A. Haffner, Jacqueline. 2017. «A Integração Regional nos Discursos de FHC e Lula: Um Estudo Comparativo», n. Num:16. Acedido a 26 de Abril de 2017.
https://doi.org/10.14195/1647-6336_16_6.

Abdenur, Adriana Erthal. 2016. «Rising Powers in Stormy Seas: Brazil and the UNIFIL Maritime Task Force». *International Peacekeeping* 23 (3): 389–415.

Abdenur, Adriana Erthal, e Monique Sochaczewski. 2016. «O Brasil e a UNIFIL: A Participação de Militares Brasileiros junto ao Contingente Espanhol». *Revista Ippis Libanis*, n. 1: 4.

Almeida, Paulo. 2003a. «A ALCA e o Interesse Nacional Brasileiro». Acedido a 7 de Abril de 2017. <https://www.espacoacademico.com.br/027/27pra.htm>.

———. 2003b. «A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores». *Revista Brasileira de Política Internacional* 20: 87–102.

———. 2015. «Relações Brasil-Estados Unidos: Assimetrias e Convergências (2005)». Acedido a 10 de Dezembro de 2015.
https://www.academia.edu/5547504/07_Rela%C3%A7%C3%B5es_Brasil-Estados_Unidos_assimetrias_e_converg%C3%Aancias_2005.

———. 2004. «Uma Política Externa Engajada: a Diplomacia do Governo Lula». *Revista Brasileira de Política Internacional* 47 (1): 162–84.

Amorim, Celso. 2011. «Itamar Franco (1930-2011), Abertura para o Diálogo e Capacidade de Ouvir», *Política Externa*, 20 (2): 5.

Arraes, Miguel. 1969. «Brazil: The People and the Power». Traduzido por Lancelot

Sheppard. Grã-Bretanha: *Penguin Books*.

Artiaga, Rodolfo Raja Gabaglia. 2012. «O Brasil e a Intervenção Humanitária no Haiti (2004-2011)». Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: *Universidade Federal do Rio de Janeiro*.

Aurélio Garcia, Marco. 2010. «Como a Política Interna Permitiu a Política Externa Brasileira». *Viomundo - O que você não vê na mídia*. Acedido a 17 de Maio de 2017. <http://www.viomundo.com.br/voce-escreve/como-a-politica-interna-permitiu-a-politica-externa-brasileira.html>.

Ayuso, Ana. 2016. «CIDOB - El Brasil de Dilma Rousseff: Balance del Primer Año de Gobierno». 2016. *CIDOB*. Acedido a 31 de Maio de 2017. http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/revista_cidob_d_afers_internacionales/el_brasil_de_dilma_rousseff_balance_del_primer_ano_de_gobierno.

Bandeira, Luiz. 2005. «Política Exterior do Brasil - de FHC a Lula». *Revista do Programa de Estudos Pós-graduados de História*, 109–30.

Barbosa, Rubens. 1996. «O Lugar do Brasil no Mundo». *Política Externa* 5 (2).

Barnabé, Israel Roberto. 2011. «Unasul: Desafios e Importância Política». *Mural Internacional*, n. 1 (Junho): 40–49.

Batista, Paulo Nogueira. 1994. «O Mercosul e os Interesses do Brasil». *Estudos Avançados* 8 (21): 79–95.

Beach, Derek. 2012. «Domestic Factors». Em *Analyzing Foreign Policy*. Palgrave Macmillan.

Bernal-Meza, Raúl. 2002. «A Política Exterior do Brasil: 1990-2002». *Revista Brasileira de Política Internacional* 45 (1): 36–71.

———. 2008. «Argentina and Brazil in the International Politics: Regionalism and

Mercosur (Strategy, Cooperation and Factors of Tension)». *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (2): 154–78.

Boncini, David. 2008. «Playing Three-Level Games in the Global Economy. Case Studies from the EU | College of Europe». Acedido a 22 de Fevereiro de 2017. <https://www.coleurope.eu/research-paper/playing-three-level-games-global-economy-case-studies-eu>.

Bracey, Djuan. 2011. «Brazil and UN Peacekeeping: the Cases of East-Timor and Haiti». *Contexto Internacional* 33 (2): 315–31.

Brum, Argemiro, e Jaqueline Nogueira de Sá. sem data. «A Influência das Políticas Nacionais sobre as Negociações Internacionais no Âmbito do Mercosul e seus Impactos sobre o Desenvolvimento Regional». Em *Desenvolvimento Económico*.

Burges, Sean W. 2008. «Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War». Acedido a 1 de Agosto de 2017. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0047117807087243>.

———. 2009. «Brazilian Foreign Policy after the Cold War». *University Press of Florida*.

Call, Charles T., e Adriana E. Abdenur. 2017. «A “Brazilian way”? Brazil’s Approach to Peacebuilding». *Brookings*. Acedido a 23 de Fevereiro de 2017. <https://www.brookings.edu/research/a-brazilian-way-brazils-approach-to-peacebuilding/>.

Campos, Márcio Bessa. 2015. «A Projeção Do Poder Do Brasil Como Força de Paz Das Nações Unidas (ONU) Na África». *Coleção Meira Mattos - Revista Das Ciências Militares* 9 (34): 69-86/87-104.

Carranza, Mario E. 2003. «Can Mercosur Survive? Domestic and International Constraints on Mercosur». *Latin American Politics and Society* 45 (2): 67–103.

Carvalho, Maria Auxiliadora de, e César Roberto Leite da Silva. 2005. «Vulnerabilidade

do Comércio Agrícola Brasileiro». *Revista de Economia e Sociologia Rural* 43 (1): 9–28.

Cason, Jeffrey W., e Timothy J. Power. 2009. «Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era». *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* 30 (2): 117–40.

Castelan, Daniel. 2016. «Domestic Coalitions in the FTAA Negotiations: the Brazilian Case». *Contexto Internacional* 38 (1): 313–48.

Cervo, Amado Luiz. 2002. «Relações internacionais do Brasil: um Balanço da Era Cardoso». *Revista Brasileira de Política Internacional* 45 (1): 5–35.

Cervo, Amado Luiz, Antônio Carlos Lessa, Amado Luiz Cervo, e Antônio Carlos Lessa. 2014. «The Fall: the International Insertion of Brazil (2011-2014)». *Revista Brasileira de Política Internacional* 57 (2): 133–51.

COHA. 2010. «Brazil and UNASUR: Regional Security and the Nation's World Standing in the Era of Rousseff's Rule». Acedido a 26 de Julho de 2017. <http://www.coha.org/brazil-and-unasur-regional-security-and-the-nation%E2%80%99s-world-sanding-in-the-era-of-rousseff%E2%80%99s-rule/>.

Conceição-Heldt, Eugénia da. 2013. «The Domestic Sources of Multilateral Trade Negotiations: Explaining Brazil's Negotiating Position in the Doha Round». *The International Trade Journal* 27 (2): 173–94.

Cornetet, João Marcelo Conte. 2014. «A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade». *Conjuntura Austral* 5 (24): 111–50.

Corrêa, Luis Felipe de Seixas. 1996. «A política Externa de José Sarney». Em *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Editores Associados/Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais.

- Cortês, Octávio Henrique Dias Garcia. 2010. «A política Externa do Governo Sarney: O Início da Reformulação de Diretrizes para a Inserção Internacional do Brasil sob o Signo da Democracia». Brasília: *FUNAG*.
- Dueck, Colin. 2009. «Neoclassical Realism and the National Interest: Presidents, Domestic Politics, and Major Military Interventions». *ResearchGate*.
- Espósito, Katiuscia Moreno Galhera. sem data. «A Política Externa de Fernando Collor de Mello». *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História*, 2011.
- Ferreira, Mariana Davi. 2016. «A Política Externa Venezuelana para a Integração Regional (2004-2012)».
- Figueiredo, Argelina Cheibub. 2011. «Government Coalitions in Brazilian Democracy». *Brazilian Political Science Review* 1 (2): 182–216.
- Figueiredo, Marcos Vinícius de. 2014. «The Brazilian Role on the Creation of UNASUR: an Ambiguous Path». *FLASCO*.
- Firoozabadi, Jalal Dehghani, e Mojtaba Zare Ashkezari. 2016. «Neo-Classical Realism in International Relations». *Asian Social Science* 12 (6): 95.
- Fishlow, Albert. sem data. «Brazil: FTA or FTAA or WTO?» *Institute for International Economics*, 277–96.
- Flemes, Daniel. 2009. «Brazilian Foreign Policy in the Changing World Order». *South African Journal of International Affairs* 16 (2): 161–82.
- Florio, Bibiana Poche. 2015. «A Responsabilidade das Nações Unidas Frente às Violações de Direitos Humanos dos Agentes da Paz». Trabalho de Conclusão de Curso, Santa Maria, Brasil: *Universidade Federal de Santa Maria*.
- Fonseca, Carmen. 2011. «A Política Externa Brasileira da Democracia: O Paradoxo da

Mudança na Continuidade?» *Relações Internacionais (R:I)*, n. 29 (Março): 33–43.

Fontoura, Paulo Roberto Campos Tariesse da. 2005. «O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas». Brasília: FUNAG.

Freire, Maria Raquel, e Luís da Vinha. 2015. «Política Externa: Modelos, Atores e Dinâmicas». *Imprensa da Universidade de Coimbra*. <https://digitalis-dsp.uc.pt/jspui/handle/10316.2/38486>.

Fundação Konrad Adenauer. 2016. «Repensando a Política Externa Brasileira: em Busca de Novos Consensos». *Cadernos Adenauer XVII* 4. Rio de Janeiro.

Giaccaglia, Clarisa. 2010. «La Influencia de los Actores Domésticos en la Política Exterior Brasileña durante el Gobierno de Lula da Silva». *Confines de relaciones internacionales y ciencia política* 6 (12): 95–121.

Gómez-Mera, Laura. 2009. «Domestic Constraints on Regional Cooperation: Explaining Trade Conflict in MERCOSUR». *Review of International Political Economy* 16 (5): 746–77.

———. 2002. «The Brazilian Automobile Regime: Explaining Brazil's Defection from MERCOSUR Treaties in 1995». Acedido a 28 de Abril de 2017. <https://ecpr.eu/events/paperdetails.aspx?paperid=14649&eventid=47>.

Gratius, Susanne, e Miriam Saraiva. 2016. «Continental Regionalism: Brazil's Prominent Role in the Americas | Centre for European Policy Studies». Acedido a 31 de Maio de 2017. <https://www.ceps.eu/publications/continental-regionalism-brazil%E2%80%99s-prominent-role-americas>.

Hamann, Eduarda Passarelli. 2013. «O Envolvimento de Civis em Contextos Pós-conflito: Oportunidade para a Inserção Internacional do Brasil». *Igarapé Institute*. Acedido a 18 de Janeiro de 2017. <https://igarape.org.br/o-envolvimento-de-civis-em-contextos-pos-conflito-oportunidade-para-a-insercao-internacional-do->

brasil/.

Hanson, Stephanie. 2012. «Brazil on the International Stage». *Council on Foreign Relations*. Acedido a 22 de Fevereiro de 2017. <http://www.cfr.org/brazil/brazil-international-stage/p19883>.

Hernández, Rafael Grasa. 2004. «La Política Exterior de Brasil durante el Primer Año de Presidencia de Lula: un Marco para el Análisis Futuro». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 65: 95–109.

Herz, Monica. 2013. «A Atual Política Nuclear Brasileira». *Coleção BPC Policy Brief*, Policy Brief, 3 (58): 24.

Hirst, Monica. 2005. «The United States and Brazil: a Long Road of Unmet Expectations». Nova Iorque: *Routledge*.

———. 2007. «FRIDE - South American Intervention in Haiti». Acedido a 29 de Junho de 2017 <http://fride.org/publication/192/south-american-intervention-in-haiti>.

———. 2010a. «Brazil in Haiti: the Challenges Ahead». Acedido a 29 de Junho de 2017 <https://noref.no/Publications/Regions/Latin-America-and-the-Caribbean/Brazil-in-Haiti-the-challenges-ahead>.

———. 2010b. «Folha de S. Paulo - Análise: As relações Brasil-EUA e os novos desafios no Haiti». Acedido a 29 de Junho de 2017. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0102201012.htm>.

———. 2013. «Understanding Brazil-United States Relations : Contemporary History, Current Complexities and Prospects for the 21st Century». Fundação Alexandre de Gusmão. II. Brasília: *Gráfica e Editora Leal*. Acedido a 27 de Outubro de 2015 http://funag.gov.br/loja/download/1043-Understanding_Brazil_-_United_States_relations.pdf.

Hirst, Monica, e Reginaldo Mattar Nasser. 2014. «NOREF - Brazil's Involvement in Peacekeeping Operations: the New Defence-Security-Foreign Policy Nexus». Acedido a 7 de Abril de 2017. [http://noref.no/Themes/Emerging-powers/Publications/Brazil-s-involvement-in-peacekeeping-operations-the-new-defence-security-foreign-policy-nexus/\(language\)/eng-US](http://noref.no/Themes/Emerging-powers/Publications/Brazil-s-involvement-in-peacekeeping-operations-the-new-defence-security-foreign-policy-nexus/(language)/eng-US).

- Hirst, Monica, e Leticia Pinheiro. 1995. «A Política Externa do Brasil em Dois Tempos». *Revista Brasileira de Política Internacional* 38 (1): 5–23.
- Hochstetler, Kathryn. 2016. «The Changing Face of Brazil as an International Donor — From Lula to Dilma Rousseff». Acedido a 31 de Maio de 2017. <https://www.cigionline.org/publications/2013/12/changing-face-of-brazil-international-donor-%E2%80%94-lula-dilma-rousseff>.
- Hopewell, Kristen. 2013. «New Protagonists in Global Economic Governance: Brazilian Agribusiness at the WTO». *New Political Economy* 18 (4): 603–23.
- Ives, Diogo. 2016. «Quarenta Anos de Integração da América do Sul: a Política Externa para a Região de Geisel a Dilma I (1974-2014)». *Revista Interação* 9 (9).
- Jank, Marcos Sawaya, André Meloni Nassar, e Maria Helena Tachinardi. 2005. «Agronegócio e Comércio Exterior Brasileiro». *Revista USP* 0 (64): 14–27.
- Kappaun, Alexandre, e Vanessa dos Santos. 2016. «Encontro Nacional ABRI - A Interação entre a Política Interna e a Política Externa: a Teoria dos Jogos de Dois Níveis e os Temas Sociais na Política Externa Brasileira». Acedido a 13 de Setembro de 2016. http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000100005&script=sci_arttext.
- Kenkel, Kai Michael. 2012. «Brazil and R2P: Does Taking Responsibility Mean Using Force?». *Global Responsibility to Protect* 4 (1): 5–32.
- . 2013. «Brazil's Peacekeeping and Peacebuilding Policies in Africa». *Journal of International Peacekeeping* 17 (3–4): 272–92.
- . 2016. «Peacekeeping Contributor Profile: Brazil». *Providing for Peacekeeping*. Acedido a 20 de Abril de 2017. <http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-brazil/>.

- Kenkel, Kai Michael, e Philip Cunliffe. 2016. «Brazil as a Rising Power: Intervention Norms and the Contestation of Global Order». *Routledge*.
- Kenkel, Kai Michael, e Rodrigo Fracalossi de Moraes. 2012. «O Brasil e as Operações de Paz em um Mundo globalizado: Entre a Tradição e a Inovação». Brasília: *IPEA*.
- Kenkel, Kai Michael, e Felipe De Rosa. 2015. «Localization and Subsidiarity in Brazil's Engagement with the Responsibility to Protect». *Global Responsibility to Protect* 7 (3–4): 325–49.
- Kissinger, Henry A. 1966. «Domestic Structure and Foreign Policy». *Daedalus* 95 (2): 503–29.
- Kitchen, Nicholas. 2010. «Systemic Pressures and Domestic Ideas: A Neoclassical Realist Model of Grand Strategy Formation». *Review of International Studies* 36 (1): 117–43.
- Klemi, Albene Miriam Menezes, e Roberto Goulart Menezes. 2016. «Brasil e Mercosul: Rumos da Integração na Lógica do Neodesenvolvimentismo (2003-2014)». *Caderno CRH* 29 (spe3): 135–50.
- Larssen, Roald. 2015. «Who is in Charge of Decisions? A Case Study of Change in Brazilian Foreign Policy from 2003 to 2014». Tese de Mestrado, Noruega: *Norwegian University of Life Sciences*.
- Leão, André, e Cristiano Morini. 2017. «O Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul e a Política Externa Brasileira: Há Espaço para “Hegemonia Consensual” do Brasil?» *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD* 2 (3): 212–36.
- Liby-Alonso, Swen. 2016. «Is Brazil Entering a New Phase in Foreign Affairs under Dilma Rousseff? | International Affairs at LSE». Acedido a 31 de Maio de 2016. <http://blogs.lse.ac.uk/ideas/2012/01/is-brazil-entering-a-new-phase-in-foreign-affairs-under-dilma-rousseff/>.

- Lima, Maria Soares de. 2013. «Relações Interamericanas: a Nova Agenda Sul-Americana e o Brasil». Acedido a 31 de Julho de 2017. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264452013000300007&script=sci_abstract&tlng=pt.
- Lima, Maria Soares de, e Monica Hirst. 2009. «Não-indiferença e Democracia: A Missão de Paz no Haiti». *Análise de Conjuntura OPSA*, n. 8 (Agosto): 1–16.
- Lima, Maria Soares de, e Fabiano Santos. 1998. «Brazilian Congress and Foreign Trade Policy». Em , 24. Chicago.
- Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman, e Jeffrey W. Taliaferro, eds. 2009. «Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy». *Cambridge University Press*.
- Lopez, Linette. 2016. «What’s Happening in Brazil is Part of an International Political Revolution». *Business Insider*. Acedido a 23 de Fevereiro de 2017 <http://www.businessinsider.com/brazil-after-impeachment-2016-3>.
- Love, Joseph L., e Werner Baer, eds. 2009. «Brazil under Lula: Economy, Politics, and Society under the Worker-President». EUA: *Palgrave Macmillan*.
- Malamud, Andrés. 2005. «Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination». *Latin American Research Review* 40 (1): 138–64.
- . 2006. «Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement: Cambridge Review of International Affairs». Acedido a 30 de Junho de 2016 <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09557570500238068>.
- . 2011. «La Política Externa de Dilma Rousseff: ¿Menos de lo Mismo?» *Iberoamericana (2001-)* 11 (41): 174–79.
- . 2013. «Overlapping Regionalism, No Integration : Conceptual Issues and the Latin American Experiences». Working Paper. Acedido a 29 de Junho de 2017. <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/26336>.

- Malamud, Andrés, e Gian Luca Gardini. 2012. «Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and Its Lessons». *Regionalism in a Changing World. Comparative Perspectives in the New Global Order*, 116–33.
- Mariano, Marcelo Passini. 2015. «A Política Externa Brasileira e a Integração Regional: uma Análise a partir do Mercosul». SciELO - Editora UNESP.
- Martins, José Ricardo. 2013. «Brazil and Unasur: a Process of Building Leadership and Regional Integration - Part II.» Acedido a 26 de Julho de 2017 https://www.researchgate.net/publication/268215118_Brazil_and_Unasur_a_process_of_building_leadership_and_regional_integration_-_Part_II?enrichId=rgreq-4eb57d88dec585ed6bf5d3d3b406d35c-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzI2ODIxNTExODtBUzoxNjMwOTQ1MDAyMjUwMjRAMTQxNTg5NjE2NzEwOQ%3D%3D&el=1_x_2&esc=publicationCoverPdf.
- Martins, Luciano. 2004. «Condicionantes da Inserção Internacional do Brasil (E as Negociações com a ALCA e a União Européia)». Em Rio de Janeiro.
- Mecham, Michael. 2013. «Mercosur: a Failing Development Project?» *International Affairs* 79 (2): 369–87.
- Medeiros, Marcelo de Almeida, e Liliana Froio. 2012. «Actors, Interests and Strategies of Brazilian Foreign Policy on Biofuels». *Brazilian Political Science Review* 6 (1). Acedido a 16 de Março de 2017. <http://www.bpsr.org.br/index.php/bpsr/article/view/136>.
- Merle, Marcel. 1976. «Politique Intérieure et Politique Extérieure». *Politique étrangère* 41 (5): 409–21.
- Meunier, Isabel, e Marcelo de Almeida Medeiros. 2013. «Construindo a América do Sul: Identidades e Interesses na Formação Discursiva da Unasul». Acedido a 26 de Julho de 2017. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582013000300007.

- Milani, Carlos. 2013. «Brazil's South-South Cooperation Strategies: from Foreign Policy to Public Policy». *ResearchGate*. Acedido a 26 de Março de 2017 https://www.researchgate.net/publication/238724526_Brazil's_South-South_Cooperation_Strategies_from_foreign_policy_to_public_policy.
- Ministério das Relações Exteriores. sem data. «Brazilian Foreign Policy Handbook». Brasília: *FUNAG*.
- . sem data. «Brazil's Participation in the United Nations Peacekeeping Operations». Acedido a 20 de Março de 2017. <http://www.itamaraty.gov.br/en/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/6283-brazil-s-participation-in-the-united-nations-peacekeeping-operations>.
- . sem data. «Histórico da Cooperação Humanitária Brasileira». Acedido a 20 de Março de 2017. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2-sem-categoria/13229-historico-da-cooperacao-humanitaria-brasileira>.
- . sem data. «O Brasil e os Dez Anos da MINUSTAH». Acedido a 20 de Março de 2017. <http://blog.itamaraty.gov.br/82-o-brasil-e-os-dez-anos-da-minustah>.
- . sem data. «Participação Brasileira na UNIFIL». Acedido a 7 de Abril de 2017. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2471-participacao-brasileira-na-unifil>.
- . sem data. «União de Nações Sul-Americanas». Acedido a 31 de Julho de 2017. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-almericanas>.
- Miyamoto, Shiguenoli. 2000. «O Brasil e as Negociações Multilaterais». *Revista Brasileira de Política Internacional* 43 (1): 119–37.
- Morgenthau, Hans Joachim, e Kenneth W. Thompson. 1985. «Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace». *Knopf*.
- Morosini, Fábio Costa, e João Marcelo Cornetet. 2013. «O Governo de Dilma Rousseff e as Negociações Comerciais Multilaterais: Retração sem desistência». *Conjuntura Austral* 4 (19): 4–10.

- Myers, David J., ed. 1991. «Regional Hegemons: Threat Perception and Strategic Response». Boulder: *Westview Press*.
- Neto, Octavio Amorim, e Andrés Malamud. 2015. «What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008». *Latin American Politics and Society* 57 (4): 1–27.
- Nogueira, Saulo. 2009. «The International Financial Crisis and Brazil in the Doha Development Round». Em Génova.
- Nohlen, Dieter, e Mario Fernández B. 1991. «Democratizacion y Politica Exterior. Analisis Comparado en Torno a Tres Casos: Argentina, Brasil y Uruguay». *Estudios Internacionales* 24 (94): 229–59.
- Oliveira Lima, Marília Migliorini de. 2007. «Jogo de Dois Níveis: Grupos de Interesse e Política Externa». Científico. *Universidade Estadual Paulista*.
- Oliveira, Lucas Kerr, e Igor Castellano Silva. 2011. «Sudão do Sul: Novo País, Enormes Desafios». *Meridiano 47 - Journal of Global Studies* 12 (128): 24–33.
- Oliveira, Rodrigo Regazonni de. 2011. «O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. Posicionamento dos Senadores frente às Negociações para a Formação da ALCA (1994-2005)». Pós-Graduação em História, Brasília: *Universidade de Brasília*.
- Olivera, Leyla. 2012. «United Explanations – El Brasil de Dilma, Balance de su Primer Año de Gobierno». *United Explanations*. Acedido a 31 de Maio de 2016. <http://www.unitedexplanations.org/2012/02/01/el-brasil-de-dilma-balance-de-su-primer-ano-de-gobierno/>.
- Organização das Nações Unidas. sem data. «Troop and Police Contributors. United Nations Peacekeeping». sem data. Acedido a 7 de Abril de 2017. <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>.

- Pasquarelli, Bruno. 2001. «Política Externa como Política Pública: uma Análise da Atuação Diplomática Brasileira durante o Governo Lula». *Revista Política Hoje* 19 (1): 187–221.
- Pereira, Anthony W., e Lauro Mattei, eds. 2015. «The Brazilian Economy Today: Towards a New Socio-Economic Model?» *Palgrave Macmillan*.
- Pickup, Megan. 2016. «Foreign Policy of the New Left: Explaining Brazil's Southern Partnerships». *Contexto Internacional* 38 (1): 55–93.
- Prado, Luiz. 1997. «Mercosul como Opção Estratégica de Integração: Notas sobre a Teoria da Integração e Estratégias de Desenvolvimento». *Ensaio FEE* 18 (1): 276–99.
- Presto, Helton Reginaldo. 2001. «Grupos de Interesse e a Política Externa Brasileira para a ALCA». *Contexto Internacional* 23 (1): 167–96.
- Preto, Alessandra Falcão. 2006. «O Conceito de Diplomacia Presidencial: o Papel da Presidência da República na Formulação de Política Externa». Text, *Universidade de São Paulo*. Acedido a 22 de Fevereiro de 2017. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-16102006-195630/>.
- Putnam, Robert D. 1988. «Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games». *International Organization*, 42 edição, sec. 3.
- Reid, Michael. 2016. «Brasil: A Esperança e a Deceção». Traduzido por Pietro Romani. 1ª. Lisboa: *Editorial Presença*.
- Ricupero, Rubens. 2013. «A Maior Mudança da Política Externa». *Política Externa* 21 (3): 6.
- Risse-Kappen, Thomas. 1991. «Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies». *World Politics* 43 (4): 479–512.

- Rocha, António Jorge Ramalho da. 2002. «Revista Colombia Internacional | Revista No 56-57». 2003. Acedido a 16 de Março de 2017 <https://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/416/1.php>.
- Rocha, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. 2008. «A Adesão da Venezuela ao Mercosul : o Manifesto da Expansão Integracionista». Texto. Janeiro. Acedido a 30 de Abril de 2017. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/160155>.
- Rose, Gideon. 1998. «Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy». Editado por Michael E. Brown, Thomas J. Christensen, Randall L. Schweller, William Curti Wohlforth, e Fareed Zakaria. *World Politics* 51 (1): 144–72.
- Rosenau, James N. 1967. «Foreign Policy as an Issue-Area». Em *Domestic Sources of Foreign Policy*, 11–50. Free Press.
- . 2006. «The Study of World Politics: Theoretical and Methodological Challenges - Volume I». 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon: *Routledge*.
- Ruiz, José Briceño, e Mariana Vazquez. 2009. «O Mercosul na Época de Lula e Kirchner: um Balanço, Seis Anos Depois». *Nueva Sociedad / Democracia y política en América Latina*. Acedido a 1 de Dezembro de 2016. <http://nuso.org/articulo/o-mercosul-na-epoca-de-lula-e-kirchner-um-balanco-seis-anos-depois/>.
- «Saiba Mais sobre o MERCOSUL». sem data. Acedido a 24 de Abril de 2017. <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>.
- Saint-Pierre, Hector Luis. 2009. «La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa». Acedido a 1 de Agosto de 2017. https://www.researchgate.net/publication/40837094_La_Defensa_en_la_Politica_Exterior_del_Brasil_el_Consejo_Suramericano_y_la_Estrategia_Nacional_de_Defensa.
- Salomón, Mónica, e Letícia Pinheiro. 2013. «Foreign Policy Analysis and Brazilian

Foreign Policy: Evolution, Challenges and Possibilities of an Academic Field». *Revista Brasileira de Política Internacional* 56 (1): 40–59.

Samuels, David. 2003. «Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil». Nova Iorque: *Cambridge University Press*.

———. 2004. «From Socialism to Social Democracy: Party Organization and the Transformation of the Workers' Party in Brazil». *Comparative Political Studies* 37 (9): 999–1024.

Santos, Leandro Pereira dos, João Marcos Borges Avelar, Pery Francisco Assis Shikida, e Maria Auxiliadora de Carvalho. 2016. «Agronegócio Brasileiro no Comércio Internacional». *Revista de Ciências Agrárias* 39 (1): 54–69.

Santos, Rita, e Teresa Almeida Cravo. 2014. «NOREF - Brazil's Rising Profile in United Nations Peacekeeping Operations since the End of the Cold War». Acedido a 7 de Abril de 2017. <http://noref.no/Themes/Emerging-powers/Publications/Brazil-s-rising-profile-in-United-Nations-peacekeeping-operations-since-the-end-of-the-cold-war>.

Saraiva, Miriam. 2007. «As Estratégias de Cooperação Sul-Sul nos Marcos da Política Externa Brasileira de 1993 a 2007». *Revista Brasileira de Política Internacional* 50 (2): 42–59.

Saraiva, Miriam, e José Briceño Ruiz. 2009. «Argentina, Brasil e Venezuela: as Diferentes Percepções sobre a Construção do Mercosul». *Revista Brasileira de Política Internacional* 52 (1): 149–66.

Schindler, Eduardo. 2010. «Política Externa Brasileira no Governo Collor: a Busca por um Novo Modelo de Atuação Internacional». Acedido a 13 de Junho de 2016. <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/28396/000770463.pdf>.

Schirm, Stefan A. 2011. «Global politics are Domestic Politics: How Societal Interests and Ideas Shape ad hoc Groupings in the G20 which Supersede International Alliances». apresentado na *Convenção da Associação de Estudos Internacionais*,

Montreal.

Seabra, Pedro. 2012. «Brazil's Upward Spiral: From Aspiring Player to Global Ambitions». Em *International Politics in Times of Change*, Nikolaos Tzifakis, 186–203. Atenas: Springer.

Seixas, Daniel. 2007. «Relações Mercosul-ALCA: Implicações para o Brasil». Bacharelato em Relações Internacionais, Belo Horizonte: *Centro Universitário de Belo Horizonte*.

Silva, Alexandra de Mello e. 1995. «O Brasil no Continente e no Mundo: Atores e Imagens na Política Externa Brasileira Contemporânea». *Revista Estudos Históricos* 8 (15): 95–118.

Soares De Lima, Maria Regina, e Mônica Hirst. 2006. «Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities». *International Affairs* 82 (1): 21–40.

Sorj, Bernardo, e Sergio Fausto. sem data. «Brasil e América do Sul: Olhares Cruzados». Acedido a 13 de Junho de 2016. http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Brasil_e_America_do_Sul_Olhares_cruzados.pdf.

Spektor, Matias. 2011. «O Regionalismo do Brasil». Em *Brasil e América do Sul: Olhares cruzados*. Rio de Janeiro.

Stuenkel, Oliver. 2014. «Brazilian Foreign Policy: Game Over?» *Post Western World*. Acedido a 28 de Junho de 2017. <http://www.postwesternworld.com/2014/01/28/brazilian-foreign-policy/>.

———. 2015. «Brazil's Top 10 Foreign Policy Challenges in 2016». *Post Western World*. Acedido a 22 de Fevereiro de 2017. <http://www.postwesternworld.com/2015/12/05/brazils-foreign-challenges/>.

———. 2016. «How Brazil's Crisis Is Bleeding into the Rest of South America». Acedido a 28 de Abril de 2017. <http://www.americasquarterly.org/content/how->

brazils-crisis-bleeding-rest-south-america.

———. 2016a. «Brazil: Towards a New Foreign Policy? | Post Western World». Acedido a 13 de Junho de 2016. <http://www.postwesternworld.com/2016/05/20/brazil-towards-foreign/>.

———. 2016b. «Why Brazil's next President is likely to Pursue an Activist Foreign Policy». Acedido a 13 de Junho de 2016. <http://www.postwesternworld.com/2016/04/10/president-activist-foreign/>.

Stuenkel, Oliver, e Matthew Taylor, eds. 2015. «Brazil on the Global Stage». EUA: *Palgrave Macmillan*.

Tourinho, Marcos, Oliver Stuenkel, e Sarah Brockmeier. 2015. «“Responsibility while Protecting”: Reforming R2P Implementation: Global Society: Vol 30, No 1». Acedido a 7 de Julho de 2017. <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13600826.2015.1094452>.

Tucidides. 2008. «História da Guerra do Peloponeso: Livro I». *M. Fontes*.

Taylor, Matthew. 2015. «Brazil's Political Outlook: The Emerging Tensions of Dilma's Second Term». *Wilson Center*. Acedido a 31 de Maio de 2016. <https://www.wilsoncenter.org/article/brazils-political-outlook-the-emerging-tensions-dilmas-second-term>.

Valladão de Carvalho, Maria Izabel. 2010. «Condicionantes Internacionais e Domésticos: O Brasil e o G-20 nas Negociações Agrícolas da Rodada Doha». *Revista de Ciências Sociais* 53 (2): 405–45.

Vartanian, Pedro. 2014. «A Crise Argentina e o Mercosul | International Centre for Trade and Sustainable Development». Acedido a 31 de Julho de 2017. <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-crise-argentina-e-o-mercotel>.

Vigevani, Tullo, Gustavo de Mauro Favaron, Haroldo Ramanzini Jr, e Rodrigo Alves Correia. 2008. «O Papel da Integração Regional para o Brasil: Universalismo, Soberania e Percepção das Elites». Acedido a 31 de Julho de 2017.

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003473292008000100001&script=sci_abstract&tlng=pt.

Vigevani, Tullo, e Haroldo Ramanzini Júnior. 2011. «The Impact of Domestic Politics and International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration». *Latin American Politics and Society* 53 (1): 125–55.

Vigevani, Tullo, Marcelo F. de Oliveira, e Rodrigo Cintra. 2003. «Política externa no Período FHC: a Busca de Autonomia pela Integração». *Tempo Social* 15 (2): 31–61.

Viola, Eduardo. 2004. «Brazil in the Context of Global Governance Politics and Climate Change, 1989-2003». *Ambiente & Sociedade* 7 (1): 27–46.

Visentini, Paulo Fagundes. 2010. «Brazil's Contemporary Foreign Policy: An Affirmative Agenda». Em , 31–40. Seul: *Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*

———. 2012. «The Brazil of Lula: a Global and Affirmative Diplomacy (2003-2010)». *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 1 (1): 23–35.

Waltz, Kenneth N. 1996. «International politics is not Foreign Policy». *Security Studies* 6 (1): 54–57.

Weber, Max. 1919. «Politics as a Vocation». Em Munique.

Zweig, Stefan. 1941. «Brasil, País do Futuro». *Capitan Swing*.

IMPrensa

Costa, Moises. 2016. «Will Temer End the Crisis in Brazil?» *Foreign Affairs*. Acedido a 22 de Fevereiro de 2017. <https://www.foreignaffairs.com/articles/brazil/2016-05-16/will-temer-end-crisis-brazil>.

Derolle, Patricia Galves. 2016. «What Happened to Brazil's Foreign Policy during Dilma Rousseff's First Mandate?» Acedido a 31 de Maio de 2016.

http://www.moderndiplomacy.eu/index.php?option=com_k2&view=item&id=586:what-happened-to-brazil-s-foreign-policy-during-dilma-rousseff-s-first-mandate&Itemid=481.

Passarinho, Nathalia, e Débora Santos. 2011. «Dilma lança programa que pretende erradicar miséria no Brasil». *Política*. Acedido a 12 de Abril de 2017. <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/06/dilma-lanca-programa-brasil-sem-miseria-e-amplia-bolsa-familia.html>.

Onis, Juan de. 2016. «Temer's Victory in Brazil». *Foreign Affairs*. Acedido a 22 de Fevereiro de 2017. <https://www.foreignaffairs.com/articles/brazil/2016-07-17/temers-victory-brazil>.

Saleh, Tariq. 2014. «Brasil Planeja Envio de Soldados para Força da ONU no Líbano». *BBC Brasil*. Acedido a 21 de Abril de 2017. http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/03/140313_tropas_brasil_libano_pai.

The Economist. 2007. «A Turning Point?». Acedido a 30 de Junho de 2017. <http://www.economist.com/node/9444187>.

———. 2015. «Making Friends Again». Acedido a 31 de Maio de 2016. <http://www.economist.com/news/americas/21656697-unpopular-home-dilma-rousseff-yearns-foreign-successesand-luckily-plenty-other>.

Uchoa, Pablo. 2012. «Dilma rebate críticas sobre protecionismo e defende 'legítima defesa' na ONU». Acedido a 12 de Abril de 2017. http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/09/120925_dilma_protecionismo_onu_pu.shtml.

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1 – <i>Boom</i> de exportações brasileiras em 1999	48
Figura 2 – Envio de tropas pelo CCOPAB para as operações de paz	82
Figura 3 – Representação da formulação da política externa brasileira nas operações de paz	89
Figura 4 – Percentagem de exportações nacionais para o Brasil	110
Figura 5 – Trocas comerciais para o Mercosul (percentagem de troca total)	113
Figura 6 – Aumento do número de visitas oficiais durante a presidência de Lula	117

LISTA DE QUADROS

	Pág.
Quadro 1 – Envolvimento brasileiro nas operações de paz	63

ANEXOS

Anexo A: Pronunciamentos dos senadores durante a fase preparatória nos anos 1994-1998; 1998-2002; e 2002-2005 (identificado em palavras-chave ALCA, Área de Livre Comércio das Américas, Integração Continental e Integração Hemisférica)

Ano	Quantidade	Percentagem
1994 (9 de Dezembro)	0	0%
1995	1	3,44%
1996	1	3,44%
1997	23	79,31%
1998 (até 19 de Abril)	4	13,79%
Total	29	100%

Ano	Pronunciamentos	Percentagem
1998 (20 de Abril)	2	1,09%
1999	2	2,19%
2000	6	6,59%
2001	60	65,93%
2002 (até 31 de Outubro)	22	24,17%
Total	92	100%

Ano	Pronunciamentos	Percentagem
2002 (1 de Novembro)	6	7,14%
2003	54	64,28%
2004	8	9,52%
2005	16	19,04%
Total	84	100%

Fonte: Oliveira, Rodrigo Regazonni de. 2011. «O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. Posicionamento dos Senadores frente às Negociações para a Formação da ALCA (1994-2005)». Pós-Graduação em História, Brasília: *Universidade de Brasília*.

Anexo B: Quadro de representação das possibilidades de *win-set* nas negociações

	Visibilidade do Tema	Apoio Interno	Apoio Externo	<i>Win-set</i> da negociação
Caso 1 (ALCA)	Elevado	Maior Pressão	Elevado	Negativo
Caso 2	Elevado	Menor Pressão	Elevado	Positivo
Caso 3	Elevado	Maior Pressão	Baixo	Negativo
Caso 4	Elevado	Menor Pressão	Baixo	Positivo
Caso 5	Baixo	Maior Pressão	Elevado	Negativo
Caso 6	Baixo	Menor Pressão	Elevado	Positivo
Caso 7	Baixo	Maior Pressão	Baixo	Negativo
Caso 8	Baixo	Menor Pressão	Baixo	Positivo

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base nas informações obtidas em Oliveira Lima, Marília

Migliorini de. 2007. «Jogo de Dois Níveis: Grupos de Interesse e Política Externa». Científico.

Universidade Estadual Paulista e Putnam, Robert D. 1988. «Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games». *International Organization*, 42 edição, sec. 3.